الفســــاد الإداري وعلاجـــــه في الفقـــه الإسلامـــي

"دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"

إعداد

محمود محمد عطيـــــة معابـــرة

المشرف

الدكتور عارف خليـــل أبو عيـــد

قدمت هذه الأطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الفقه وأصوله

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

كانون الثاني ، ٢٠١٠م

قرار لجنـــة المنـاقشـــــة

نوقشت هذه الرسالة / الأطروحة (الفســـاد الإداري وعلاجـــه في الفقـــه الإسلامـــي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني") وأجيزت بتاريـــــــخ ٢٧/ ١٢ /٢٠٠٩

أعضاء لجنة المناقشــــــة	التوقيـــــع
الدكتور عارف خليل أبوعيد ، مشرفاً أستاذ مشارك- الفقه المقارن	....
الدكتور محمد أحمد القضاة ، عضواً أستاذ - الفقه المقارن	....
الدكتور عدنان محمود العساف ، عضواً أستاذ مشارك - الفقه وأصوله	....
الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة ، عضواً أستاذ- قانون إداري (جامعة مؤتة)	....

الإهداء

إلى والدي الغالي رحمه الله......

إلى التي كان لي شرف التربية والحنان..........

إلى من سهرت الليالي وتحملت مشاق الحياة فأحرقت أعصابها وبذلت ما فـــي وســـعها ابتغـــاء راحتي وسعادتي.......

.... أمي..........

إلى من دعما في روح الخير والثقة بالله عز وجل والمصابرة والجرأة في الحـــق وحـــب العلـــم الشرعي..........

شقيقاي

.....علي....و..... أحمد.....

إلى رفيقة دربي التي تحملت عني عناء دراستي وخلوتي بنفسي وصبرها في ذلك

.... زوجتي......

إلى أزهار حياتي...... أبنائي.....

إلى كل من يفرح لسعادتي ويهتم بنجاحي .... أصدقائي.....

إلى كل طالب علم يبذل ما في وسعه ابتغاء مرضاة الله ورضوانه.....

أهدي

.... هذا الجهد المتواضع.........

محمود.........

الشكـــــر والتقديـــــر

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله r وعلى آله وأصحابه الطيبـــين الطـــاهرين ومن اتبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

إن من نعم الله عليّ أن وفقني لهذا العمل الذي هو بين أيدينا، فالشكر لله سبحانه وتعـــالى أولاً وأخيراً، وأسأله التوفيق في الدنيا والآخرة.ثم تقديراً واعترافاً لأهل الفضل بفضلهم، وعمـــلاً بقول رسول الله r (من لا يشكر الناس لا يشكر الله).[1]أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي فضيلة الدكتور عارف خليل أبو عيد الذي غمرني بفضله، وقبول الإشراف علـــى هـــذه الرسالة، وما قدمه لي من نصح وإرشاد، فلم يبخل علي بوقته الثمين، وجهده المقدر، وفتح لـــي صدره، وكان لإرشاداته القيمة أكبر الأثر في الأخذ بيدي لإتمام هذا البحث، فلـــه منـــي جزيـــل الشكر والامتنان، فجزاه الله عني خير الجزاء، وبارك فيه.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة المناقـــشة علـــى تفـــضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة، ولما سيقدمونه من توجيهات وإرشادات قيمة ستساعد فـــي إخراجهـــا على أفضل وجه إن شاء الله.

ولا يفوتني أن شكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالذكر من لا أنساه أبداً رفيق دربي حمزة هزايمة.

والله ولي التوفيق

الباحث

---

[1]) أخرجه الترمذي في (سننه)كتاب : البر والصلة ، باب : ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك (حديث : ١٩٥٤) (٤٠٣/٣) وقال : حديث حسن صحيح . الألباني (صحيح الجامع) (حديث : ٦٦٠١) وقال : صحيح

قائمة المحتويات	
الموضوع	الصفحة

الملخص

الفساد الإداري وعلاجـه في الفقه الإسلامـي

"دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"

إعداد

محمود محمد عطية معابره

المشرف

الدكتور عارف خليل أبو عيد

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع الفساد الإداري ، وتهدف إلى بيان أصل وجوده ، وتحديد معالمه وأثره ، من خلال التعرف على مفهومه وأنواعه وأدواته وعلاجه مقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية ، مع إبراز مدى اهتمام الإسلام بهذا الشأن بوضعه للحلول المناسبة له ، فجاءت هذه الدراسة في مقدمة وأربعة فصول وخاتمة.

حيث جاء في المقدمة ذكر مشكلة الدراسة وهي : أثر الفساد على شتى مجالات الحياة وموقف القانون والشريعة الإسلامية من ذلك .

وجاء الفصل الأول بالحديث عن الوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه وفق ما هو عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧م)، مقارنة ذلك كله بالشريعة الإسلامية .

فيما جاء الفصل الثاني بالتعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره حيث تناول المبحث الأول منه التعريف بالفساد وأدواته من الناحيتين القانونية والشرعية ، بينما تحدث المبحث الثاني عن مفهوم الفساد الإداري والمعايير التي اعتمدت في تحديد مفهومه ، وخصائصه وعلاماته التي تميزه عن سائر أنواع الفساد ، فيما جاء المبحث الثالث بالحديث عن الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن) والموقف منه فيما ختم هذا الفصل بالمبحث الرابع الذي تناول أسباب الفساد الإداري .

وتركز الحديث في الفصل الثالث عن أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها ، حيث فصل الحديث فيه عن أهم صور الانحرافات في الوظيفة الموجدة للفساد الإداري وقد جاءت هذه الانحرافات في ثلاثة أنواع هي : الانحرافات التنظيمية والسلوكية والجنائية ، وقد انطوى كل نوع تحت مبحث مستقل بذكر أهم الصور في كل نوع من الانحرافات الثلاثة.

ثم تعرض الفصل الرابع بالتفصيل للفصل الأهم للرسالة ، وهو وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية ، والتجربة الأردنية في علاجه.حيث قسم الحديث في علاج الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية في أربعة مباحث تناول كل مبحث مرتكز هام متى طبق كان علاجاً فعالاً في مكافحة الفساد والحد منه ،وهذه المرتكزات هي : السلطة الحاكمة (الدولة) ، والقائد الإداري ، والرقابة ، والتنظيم الإداري، وبينما جاء المبحث الخامس من هذا الفصل في ذكر التجربة الأردنية في علاج الفساد الإداري .

ثم خلصت الرسالة إلى الخاتمة التي اشتملت على أهم النتائج التي تمثلت بيان ما عليه العمل في المملكة الأردنية الهاشمية فيما يتعلق بالوظيفة العامة والموظف العام وحقوقه وواجباته ، وأنواع الفساد الإداري وعلاجه مقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية.

وأهم التوصيات المتمثلة بالدعوة إلى التركيز على التوعية الدينية المتضمنة تعزيز تطبيق الرقابة الذاتية ، وتنمية الوازع الديني لدى الموظف كونها أس الرقابات الدنيوية وصمام الأمان وأساس العلاج .

المقدمـــــــــــــــة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيد الخلق أجمعين محمد وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وبعد.

يعد الحديث عن موضوع الفساد الإداري حديثاً بالغ الحساسية والأهمية ؛ وذلك لما لـــه من أهمية عظيمة في تغيير التاريخ ، فهو جزء لا يتجزأ في الصراعات الاجتماعية والـــسياسية عبر التاريخ ، فما قامت ثورة أو سقطت أنظمة أو انهارت أمم إلا وكان الفساد الإداري عنـــصراً فاعلاً في إحداث ذلك ، فكان السلاح الذي يشهر في وجه الحكم كمبرر للدعوة إلى تغييره ، كما كان العنوان الأول في مسيرة الإصلاح[1].

ولما كانت الشريعة الإسلامية شريعة الهداية والصلاح ، وفيها الخير كله،كان لزاما على مريد الحق في موضوع الفساد الإداري أن يطرق البحث فيها ، "فليست تنزل بأحد من أهل دين الله نازلة إلاّ وفي كتاب الله الدليل على سبيل الهدى فيها"[2] ، قـــال الله تعـــالى : M ? @

A B C D E F G H L(النحل : ٨٩) . فبها يتبـــين الحـــق مـــن الباطل ، والصلاح من الفساد . ولهذا أرتأيت الكتابة في موضوع له صلة مباشرة بحياة الناس ، وإيجاد الحل العادل لهذه القضية ، تحت عنوان : (الفساد الإداري وعلاجه في الفقـــه الإســـلامي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني "). ولما كان القانون الإداري الأردنـــي غيـــر مقـــنن ركزت على القوانين والأنظمة ذات الصلة بموضوع الرسالة وهي:

أولا : نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠/ لسنة ٢٠٠٧م وذلك في المـــواد المتعلقـــة بالموضوع .

ثانيا : قانون العقوبات الأردني رقم ١٦/لسنة ١٩٦٠م ، وذلـــك فـــي المـــواد المتعلقـــة بالموضوع .

ثالثا : قوانين هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية رقـــم٦٢/ لـــسنة٢٠٠٦م ،وديوان المظالم ، وديوان المحاسبة ، وخاصة عند الحديث عن التجربة الأردنية فـــي مكافحـــة الفساد .

---

[1] العيسى، لؤي أديب سليمان، **كيف نحمي أنفسنا من الفساد الإداري**، الدستور، عمـــــان،ع ١٤٧٦٦ آذار ٢٠٠٨م.

[2] الشافعي، أبو عبد الله محمد بن إدريس (ت٢٠٤هـــ)، **الرسالة** ، ط١، (تحقيق : أحمد شاكر) ، مكتبـــة الحلبي ، مصر ، ١٣٥٨هـــ-١٩٤٠م ، ص٢٠ .

مشكلـــة الدراســـة وأهميتهـــــا وأهدافهـــــا

مشكلـــة الدراســـة :

يعد الفساد الإداري من أكبر المشكلات التي تواجه حكومــات الــدول الناميــة والمتقدمة على حد سواء وتقف عائقاً في تحقيق تنميتها المستدامة .

وقد جاء في رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء الأسبق الدكتور عــدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ استراتيجيه عامة لمكافحة الفساد أن " آفة الفساد هي إحــدى آفــات العصر ، وهذه الآفة لا تنحصر في ثقافة أو بلد ما ، فهي ظاهرة موجودة فــي البلــدان الناميــة والمتقدمة على حد سواء ، كما هي موجودة في القطاعين العام والخاص وفي مختلــف طبقــات المجتمع ، لكن تأثيرها السلبي اكبر ما يكون في الدول التي تــسعى جاهــدة لتحــسين التنميــة الاقتصادية والاجتماعية والانتصار على الفقر والبطالة ، فالفساد يبدد الطاقات ويكرس الإحبــاط ويزعزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم ويحرمهم من فرصهم المشروعة "[١]؛ وذلك بسبب ما يحمله الفساد الإداري من صور الانحراف في المعايير الأخلاقية والاجتماعية والسياسية والاقتــصادية السوية.

ولما كانت المجتمعات العربية كغيرها من المجتمعــات تعــاني مــن الفــساد الإداري ، فالقضية التي تشغل بال المجتمع العربي اليوم هي حجم هذا الفساد الإداري بدرجة غير مــسبوقة من قبل . لذا لا بد من إيجاد حلول لهذه القضية وتقليص تداعياتها السلبية على عمليــة التنميــة ومسيرة التقدم في الوطن العربي ، والذي منه المجتمع الأردني الذي يعاني من هذه الآفة .

من هنا جاءت هذه الدراسة لتبحث عن الفساد الإداري الذي يعاني منه المجتمع الأردنــي ، حتى باتت هذه القضية ذات جذور عميقة ضاربة في داخــل بيئــة مجتمعنــا وشــديدة البــروز والانتشار فيها ، إلى أن تعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضــع صــيغ ملائمــة لمعالجتها.

---

[١] رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء السابق الدكتور عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفــذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد ، ٢٦ حزيران ٢٠٠٥ . www.kingabdullh.jo/ body.ph

ولما كانت الشريعة الإسلامية الخالدة صالحة لكل زمان ومكان ، فهي الشريعة التي ارتضاها الله تبارك وتعالى لتكون خاتمة الرسالات على يد رسوله محمد r ، فهي قادرة على أن تعالج هذا الأمر من خلال تشريعاتها المختلفة.

وفي ضوء ذلك تتلخص مشكلة الدراسة في السؤالين التاليين :

الأول : ما هي الأسباب التي أدت إلى ظهور الفساد الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ؟
الثاني : ما أنجع السبل لمكافحته في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الأردني(تشريعاً وجزاءا وعلاجا)؟

أهميـــة الدراســـة :

تكمن أهمية هذه الدراسة فيما تقدم وكذلك في الآتي:

أولاً : عرض ما جاء في القانون الأردني في شأن الفساد الإداري (تشريعاً وجزاءًا وعلاجاً) على الشريعة الإسلامية ، بتأصيله فيها لمعرفة مدى توافق ذلك معها ، ومعرفة موقف الشريعة الإسلامية من هذا الفساد (تشريعاً وجزاءًا وعلاجاً) .

ثانياً: عدم وجود دراسة فقهية شرعية متخصصة تناولت الحديث في الفساد الإداري ومتعلقاته ،مع قيام الحاجة الماسة لذلك ، إذ اقتصرت الدراسات في هذا الموضوع من قبل الباحثين في علوم السياسة والإدارة والاجتماع ، مع أن فقهنا غزير في المسائل والقواعد التي تمكن الباحث من صياغة نظرية إسلامية متكاملة بهذا الشأن تحت مسمى علم الإدارة الإسلامي .

ثالثاً : الوقوف على أسباب الفساد الإداري وأنواعه ووسائل معالجته في الفقه الإسلامي والقانون الأردني.

رابعاً : توقيت هذه الدراسة حيث جاءت في ظل ما تشهده المملكة من إصلاحات إدارية كإنشاء هيئة مكافحة الفساد ، وإنشاء ديوان المظالم ، وإصدار مدونة السلوك الوظيفي .

خامساً : التأكيد على عظمة الحلول الإسلامية ، وما تحققها من مصالح لعامة المسلمين ، سيما بعد فشل الأنظمة الوضعية في تحقيق الاستقرار للناس.

سادساً : المساهمة الجادة للعودة بالأمة إلى كتاب ربها وسنة نبيها والثروة الفقهية التي استنبطت منهما، ففيها الخير الكثير مما يغني عن استيراد الأحكام من الشرق والغرب . ودعوة للمشرعين من أبناء جلدتنا للاستفادة من أحكام الفقه الإسلامي في الإصلاح الإداري.

أهداف الدراســـــة :

جاءت هذه الدراسة لتدرس موقف الفقه الإسلامي وعلاجه لقضية الفساد الإداري ،ومدى قدرة التشريعات في القانون الأردني على معالجتها دراسة مقارنة . وفيما يلي بيان أهداف هـــذه الدراسة :

١- بيان حقيقة ظاهرة الفساد الإداري وأسباب ظهورها.

٢- إظهار نظرة القيم الدينية والاجتماعية للفساد الإداري وعالميته.

٣- عرض موقف التشريع الأردني من الفساد الإداري وقدرته على علاجه وذلك مـــن خـــلال التجربة الأردنية في ذلك.

٤- المساهمة في معالجة الفساد الإداري بعرض الوسائل العلاجية في الشريعة الإسلامية .

٥- المساهمة في تطوير العمل الإداري وتحقيق العدل والنظام فيه .

الدراسات السابقـــــــة

تعددت الأدبيات التي تناولت موضوع الفساد الإداري بالبحث والدراسة في كتب وأبحاث ومقالات ، وقد كان تناول هذه الدراسات للفساد الإداري من زوايا مختلفة ، فمنها مـــا تعـــرض لمشكلة الفساد الإداري بشكل مباشر من خلال مناقشة أسبابه ونتائجه ، ومنها ما تنـــاول الفـــساد الإداري بشكل غير مباشر بدراسة أحد مظاهره ، كالرشوة ، أو المحـــسوبية ، أو المحابـــاة ، أو التزوير، ومنها ما تطرقت للفساد الإداري في معـــرض تناولهـــا للإصـــلاح الإداري والتنميـــة الإدارية . وهذه الدراسات التي تعرضت للفساد الإداري لم تتناوله من منظور إســـلامي بوجـــه موسع يفي بالغرض ، وإنما كان ذلك من ناحية إدارية أو قانونية أو تربوية أو اقتصادية

وأما الكتابات التي تحدثت عن الفساد الإداري وعلاجه من منظور إســـلامي ، فهـــي لا تتعدى البحوث والمقالات ، فمنها ما تعرض لمشكلة الفساد من حيث مفهومه وأســـبابه وأنواعـــه وكيفية القضاء عليه بشكل عام ، وجاء الحديث فيها عن الفساد الإداري وعلاجه ضمن الحـــديث عن الفساد وهو لا يتعدى صفحات ، ومنها ما تناول الحـــديث عـــن الفـــساد الإداري تحديـــدا ؛ بصورة وإن وافقت في بعض ما جاء في هذه الرسالة ، إلا أن رسالتي تفرق عنهـــا فـــي أمـــور سيأتي بيانها لاحقاً.

وفيما يلي بيان هذه الكتب والبحوث والمقالات.

١. شتا ، السيد علي، (١٩٩٠م) ، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل ، ط١، القاهرة.

تكلم الباحث عن مفهوم الفساد الإداري وأشكاله والآثار المترتبة عليـــه فـــي المـــستقبل وعلاج ذلك من ناحية إدارية من غير أن يتطرق إلى الفساد وعلاجه من منظور إسلامي.

٢- عارف، ديالا الحج، (٢٠٠٣م) ، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، ط١، سوريا: دمشق، دار الرضا.

تكلمت الباحثة في الفصل الثاني عن الفساد الإداري تحت عنوان: الإصلاح الإداري وتقليص الفساد الإداري ، حيث قسمته إلى خمسة مباحث :تكلمت فيها عن مفهوم الفساد وأشكاله وأسبابه والآثار المترتبة على الفساد الإداري ومنعكساته ، ثم تكلمت في المبحث الخامس عن الإصلاح الإداري وتقليص الفساد. وفي الفصل الثالث ذكرت نماذج من تجارب منتقاة في الإصلاح الإداري ، فذكرت تجربة المملكة الأردنية الهاشمية والسعودية وتونس ومصر والصين وسوريا، ولم تتحدث عن علاج ذلك من منظور الشريعة الإسلامية.

٣- الحراحشة ، عبد المجيد حمد، الفساد الإداري: دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني. رسالة ماجستير(غير منشورة)، جامعة اليرموك، اربد ، الأردن .

قام الباحث بتسليط الضوء على أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في البيئة الأردنية ، وتحديد أكثر هذه الأسباب تأثيراً في إحداث الفساد الإداري ، بالإضافة إلى الكشف عن وسائل مكافحة الفساد الإدارية ، وبيان درجة انتشار بعض مظاهر الفساد ، ومستوى وجود الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني ، وذلك من خلال دراسة ميدانية على مجتمع يتكون من العاملين في جهازين يتوليان مسؤولية مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية ، وهما مديرية مكافحة الفساد وديوان المحاسبة.

وعلى ضوء النتائج قدم الباحث توصيات أهمها : ضرورة تبني سياسة شاملة تهدف إلى تعزيز الوازع الديني وإرساء المبادئ والقيم المثلى الرافضة للفساد ، إضافة إلى أهمية تطوير القوانين والتشريعات ، وضمان فرض العقوبات المناسبة على جميع المخالفين، والاهتمام بعدالة توزيع الحقوق والمكتسبات على المواطنين. ولم يتعرض الباحث لبيان موقف الشريعة الإسلامية من ذلك .

٤- يماني، هناء ، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي ـ مقال منشور على شبكة الإنترنت ـ حاولت الباحثة تسليط الضوء على مظاهر الفساد التي ذكرها القرآن الكريم ، وأنواع الفساد الإداري وأسبابه وآثاره، تعداداً من غير تفصيل لذلك ،ثم تعرضت لعلاج الفساد الإداري من منظور إسلامي ، وذلك عن طريق الترغيب والترهيب بشكل موجز ، ثم تعرضت إلى علاج الفساد الإداري من منظور الإدارة الحديثة ، ولم تبين معالجة الشريعة الإسلامية لهذا الفساد الإداري .

٥- الجيوسي، عبد الله ، (٢٠٠٥م) ، الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه- رؤية قرآنية): مؤتة للبحوث والدراسات، ٢٠ (٥)، ، ص ١٧٥- ٢٠٧.

قام الباحث بتسليط الضوء على ظاهرة الفساد بشكل عام ، كما تناولها القرآن الكريم، وذلك من خلال بيان حقيقة هذه الظاهرة والكشف عن أبعادها،ثم المجالات التي يدخلها الفساد ، وكان حديثه عن الفساد الإداري ضمن حديثه عن الفساد السياسي من غير تفصيل لذلك . ثم ذكر نماذج تحدث فيها القرآن الكريم عن بعض أشكال الفساد عند الأمم السابقة ، والطرق التي ينبغي إتباعها لمكافحتها ونبذها من المجتمع، وتوضيح دور الرسل صلوات الله عليهم أجمعين في القضاء على هذه الظاهرة .

٦- أبو سن، أحمد إبراهيم، (محرم ١٤١٧هـ) ،استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأجنبية ،١١(٢١)، ، ص ٩١- ١٠٧.

قام الباحث بتسليط الضوء على التمييز بين نوعين من الفساد الإداري هما : الأول : الانحراف الإداري الناتج عن سوء نية مع سبق الإصرار عليه ، ومن أمثلته : الرشوة ، واستغلال المنصب ، وسوء استعمال السلطة التقديرية ، والاختلاس.

والثاني: الفساد الإداري الناتج عن إهمال من جانب الموظف أو من عدم الكفاءة أو عدم المبالاة. كما استعرض الباحث بعض أسباب الفساد الإداري ، وعزاها إلى البيئة الاجتماعية والقوانين واللوائح المعيبة المبهمة التي لا تحدد الاختصاصات والسلطات بشكل وضعي. واختتم مقالته بالعلاج لمكافحة الفساد الإداري ، وذلك بأسلوبين الأول : أسلوب الترغيب باستخدام الحوافز المختلفة، والثاني: أسلوب الترهيب ، والذي يتلخص بالرقابة على أداء العاملين سواء رقابة إدارية أو رقابة تشريعية ، بالإضافة إلى إحياء الرقابة الذاتية والإيمانية.

٧- القضاة ، آدم نوح (١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م) ، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، الرياض ، ج١ ،ص٣٤٧.

تناول الباحث في بحثه تعريف الفساد وموقف الشريعة الإسلامية منه ، ثم قارن بين مفهوم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية وعلم الإدارة المعاصر ، وبيّن أسسه في الإسلام ومعاييره ، ثم تكلم عن معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد الإداري وعن المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد الإداري سواء أكانت في الأشخاص أم الآثار الناجمة عنه وبها ختم دراسته .

٨- الحديدي ، خميس بن عبد الله ، الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه (غير منشورة) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، الأردن .

تتفق هذه الدراسة في أنها تناولت ما سأتناوله في المبحث الثالث (الرقابة) من الفصل الرابع (وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية) ، وذلك من ناحية الشريعة الإسلامية ولم يتعرض للقوانين الأردنية . كما لم يتناول صور الانحرافات المترتبة على الفساد الإداري وإنما أقتصر دراسته على الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية لا غير .

وإزاء ذلك فإن دراستي هذه وإن وافقت ما سبق ذكره في بعض ما تناولوه في دراساتهم ؛ إلا أن جوهرها في ثلاثة أمور تميزها عما سبقها :

الأول : إن هذه الدراسة ستتناول ما تناولته الدراسات السابقة ولكن بصور أشمل .

الثاني : إن هذه الدراسة تتناول المواد القانونية التي ذكرت صور الفساد وحكم القانون فيها (تشريعاً وجزاءاً وعلاجا) ، وحكم الشريعة الإسلامية منها (تشريعاً وجزاءاً وعلاجا) .

الثالث : إن هذه الدراسة هي أول دراسة تتناول الموضوع من الناحية الفقهية وذلك بتأصيل صور الفساد والعقوبات المقررة عليها من هذه الناحية ، وكذلك من الناحية القانونية والإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية .

منهج البحث

وبهذا اقتضت أهمية البحث تناول الموضوع حسب المناهج التالية:

أولاً: المنهج الاستقرائي، وذلك باستقراء وجمع المواد ذات الصلة بالفساد الإداري من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) سنة (٢٠٠٧م) ، وقانون العقوبات رقم ١٩٦٠/١٦م .

ثانياً : المنهج التحليلي ، وذلك بتحليل شرعية العقوبات التي قررها العلماء على مرتكبي الفساد.

ثالثاً: المنهج المقارن ، وذلك بعقد مقارنة بين ما جاء في مواد القوانين ذات الصلة بالفساد الإداري ونصوص الشريعة الإسلامية ، بإثبات ما وافقها ونقد ما خالفها .

رابعاً: عزو الآيات القرآنية إلى سورها مع ذكر السورة ورقم الآية.

خامساً: تخريج الأحاديث النبوية الشريفة من مصادرها الأصلية: الصحيحين وباقي كتب الحديث مبيناً درجة الحديث إن وجد في غير الصحيحين.

سادساً: ذكر إنجازات كل من : ديوان المحاسبة ، وهيئة مكافحة الفساد ، وديوان المظالم ،ووزارة تطور القطاع العام ، والمعهد الوطني للتدريب ، فيما له صلة في موضوع الرسالة .

سابعاً: ذكر الخاتمة وتحتوي على أهم النتائج والتوصيات .

ثامناً: إعداد الفهارس العلمية في نهاية الدراسة .

وعليه جاء تقسيم الرسالة على النحو الآتي:

المقدمة

الفصل الأول :التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه .

المبحث الأول : تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة .

المبحث الثاني : واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة.

الفصل الثاني : التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره .

المبحث الأول: مفهوم الفساد وعلاماته وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه.

المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه .

المبحث الثالث:الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن)

المبحث الرابع : أسباب الفساد الإداري وآثاره .

الفصل الثالث : أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها .

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية .

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية .

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية .

الفصل الرابع: وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية.

المبحث الأول : السلطة الحاكمة (الدولة)

المبحث الثاني : القائد الإداري .

المبحث الثالث : الرقابة .

المبحث الرابع : التنظيم الإداري .

المبحث الخامس: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري

الخاتمة : وفيها أهم النتائج والتوصيات .

الفصل الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه .

المبحث الأول : تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة .

المبحث الثاني : واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة .

الفصل الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه

تمهيـــــد:

وجود الوظيفة العامة ليس أمراً مستجداً ، فهو قديم قدم الدولة ينشأ بنشئتها. وقد أكـدت المبادئ الإسلامية على أن الوظيفة العامة هي خدمة للشعب قبل أن تكـون سـلطة ، وعرفـت الوظيفة العامة كخدمة عامة تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين حسب احتياج الدولة إلى وجـود هذه الوظائف وأنواعها ؛ فهي إذن إدارة الدولة لتحقيق ذلك .وقد حاولت الدول الحديثـة تطبيـق هذا المبدأ وأصدرت التشريعات لتحقيقه.

ولقد انتشر بين فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة على السواء، قولهم بأن: "الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام"، وإذا كان كل إصلاح حكومي يبدأ بإصلاح الجهاز الإداري في الدولة ، فإن الخطوة الأولى في إصلاح هذا الجهاز يجب توجيهها إلـى الموظـف العـام ؛ باعتباره الجهة المنفذة لسياسة الدولة والموكولة إليه مهام أداء الخدمات الأساسـية للمـواطنين. وهذا ما دعا الأستاذ (Glodden) إلى القول بأن "الإدارة هـي إدارة الأشـخاص وليـست إدارة الأشياء" . ومن هنا احتلت الدراسات الخاصة بالوظيفة العامة مكانها المرموق في نطـاق علـم الإدارة العامة، بل وعلم القانون الإداري ، وشغلت وما تزال اهتمام المفكرين من رجال القـانون والاجتماع والاقتصاد في سائر أرجاء العالم[١].

ولما كانت المملكة الأردنية الهاشمية جزءاً من هذا العالم ، فقد سعت هـي أيـضاً فـي تحقيق مبدأ أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام ، فوضعت التشريعات مـن أنظمـة وقوانين ما يحقق ذلك ، ومن ذلك نظام الخدمة المدنية الأردني الذي عالج مفهوم الموظف العـام وحقوقه وواجباته . ولما كان الموظف العام الركن الأساس في التنظيم الإداري كان هذا الاهتمام به ، فصلاحه صلاح أمة وفساده فساد أمة.

لذا سأتناول في هذا الفصل الحديث عن الموظف العام وواجباته وحقوقـه وفـق نظـام الخدمة المدنية الأردني ومقارنة ذلك في الفقه الإسلامي ، وسأتناول كذلك الحديث عن القـانون الإداري بصفته القانون التي تعتبر الوظيفة العامة قسماً منه،مما يجعل أحكام القضاء الإداري من المصادر الأساسية في مجال الوظيفة العامة وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة.

---

(١) طلبة، عبد الله، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مؤسسة الوحدة، ١٤٠١هـ/ ١٩٨٠م، ص ١٠.

المبحث الأول

الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة

المطب الأول: مفهوم الوظيفة في اللغة[١].

الوظيفة: على وزن فعيلة "كسفينة" وهي مشتقة من كلمة "وَظَـفَ" وجمعها "وظائِفٌ وُوظُفٌ" ، وهي كلمة تدلُّ على تقدير شيء. يقال: وظفتُ له: إذا قدرتَ له كلَّ حينٍ شيئاً من رزقٍ أو طعام. ووظفتُ عليه العمل توظيفاً: أي قدرته .ووظَفَه وَظفاً: أي أصابَ وظيفَةَ .ووظف الشيءَ على نفسه وَظَفاً ووَظَّفَه توظِيفاً: الزمَهَا إيَّاهُ.والوظيفة : العهد والشرط .يقال: له وظيفةٌ من رزقٍ وعليه كُلَّ يومٍ وظيفةٌ من عملٍ. والتوظيفُ: تعيينُ الوظيفَةُ. ويقال: وظفَ عليهِ العملَ وهو موظفٌ عليهِ . والذي يفهم من المعنى اللغوي للوظيفة أنها تعني : التقدير والديمومة . والتقدير هذا يكون بدل تقديم شيء وبشكل دوري ودائم . ومنه يتبين أن الوظيفة تطلق على : كل عمل معين أو مقدر.

المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في القوانين[٢] .

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في القانون :

يعد مصطلح الوظيفة العامة حديث العهد نسبيا يقابله عبارة (fonction publigue) بالفرنسية ، وعبارة (civil service) بالانجليزية [٣].وقد ظهر مفهومان للوظيفة العامة ، يمتاز كل منها في أنه يعكس ثقافة الدولة التي تتبناه ،وهما المفهوم الأوروبي والمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة[٤]. وأساس هذين المفهومين يرجع إلى اختلاف نظرة الأمريكيين للدولة والإدارة

---

[١] ابن فارس، أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا (ت٣٩٥هـ)، معجم مقاييس اللغة، ط١، ٢م، (وضع حواشيه إبراهيم شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م، ج٢، ص ٦٣٧. ابن منظور، أبو الفضل بن مكرم بن منظور ، لسان العرب، د.ط، ١٥م، دار صادر، بيروت، باب الفا فصل الواو، ج٩، ص٣٥٨.الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد، كتاب العين، د.ط، ٨م، (تحقيق مهدي المخزومي وإبراهيم السامرائي)، دار مكتبة الهلال، ج٨، ص ١٦٩- ١٧٠. الزبيدي، محمد مرتضى بن محمد (ت١٢٠٥هـ) ، تاج العروس من جواهر القاموس، (اعتنى به ووضع حواشيه عبد المنعم خليل إبراهيم وكريم سيد محمد محمود)، ط١، ٢٠م، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٧م، م١٢، باب الفاء فصل الواو مع الفاء، ج٢٤، ص ٢٥١.

[٢] يوجد إرتباط وثيق بين مفهومي الموظف العام الوظيفة العامة ، فلا وجود لأحدهما دون وجود الآخر ، كما أن تحديد مفهوم الأول يساهم في تحديد مفهوم الثاني ، بل إن تحديد مفهوم الوظيفة العامة قد يتخذ أساسا لتعريف الموظف العام .للمزيد من التفصيل انظر : خلف الله ، أحمد طه ، الموظف العام في قانون العقوبات ط١ ، مكتب الشرق – الزقازيق ، ١٩٩٢ ، ص١٢-٢١ .

[٣] المجذوب ، طارق ، الإدارة العامة "العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢م ، ص٢٨٤.

[٤] الذنيبات، محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري، ط١، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣م، ص ٢٨٩، الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، دار الثقافة، عمان، ١٤١٣هـ، ١٩٩٣م، ص ١٧٩- ١٨٠.

عن نظرة الأوروبيين اختلافا كاملا ؛ ذلك أنهم لا ينظرون إلى الدولة نظرة الإجــلال والتعظــيم التي يسير عليها الأوروبيون ، وإنما يسيطر على فكرهم بدلا من ذلك شعور الخــشية والحــذر والترقيب من العدوان على حرياتهم الفردية[١] .

أولاً: الوظيفة في المفهوم الأوروبي.

تبنى الوظيفة العامة في المفهوم الأوروبي على أساس أن الأعمــال المتعلقــة بالوظيفــة العامة مختلفة في طبيعتها وخصائصها عن الأعمال الخاصة[٢]، وتخضع لنظام قانوني خــاص ، يختلف عن القانون الذي يحكم العمل في المشروعات الخاصة ، ويتفق مع الهدف والمقصود من الوظيفة. وتكتسب الوظيفة العامة في المفهوم الأوروبي عملا مستقراً يؤديه الشخص على ســبيل الدوام والاستمرارية[٣]ينظمها القانون الذي يحكم الإدارة العامة في تكوينها ونــشاطها ، وهــو القانون الإداري[٤].

فهي مهنته من حين التحاقه بها إلى حين انتهاء وظيفته بإحــدى الطــرق المــشروعة قانونا[٥] . ويمكن اعتبار النظام الفرنسي نموذجاً له. ومــن تعريفــات للوظيفــة العامــة أنهــا: "مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها صاحبها بطريقــة مــستمرة، وبصفة مهنية في عمل الإدارة تحقيقاً للصالح العام"[٦].

ثانياً: الوظيفة في المفهوم الأمريكي .

تأخذ الوظيفة العامة في المفهوم الأمريكي مفهوم الاحتراف ، ومن ثَمَّ فــإنَّ المــوظفين يكادون يخضعون للنظام القانوني نفسه الذي يخضع له كافة العاملين[٧]، سواء كانــت وظــائفهم عامة أو خاصة، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة ووظيفة خاصة ، فجوهر الوظيفــة واحد[٨].

---

(١) شرف الدين ، أحمد عبد الرحمن ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية (دراســة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣م، ص٢٥.

(٢) مصطفى، علي عبد القادر، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، ط١، مطبعة السعادة، ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م، ص ١١٠.

(٣) الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢٨٩.

(٤) خلف الله ، الموظف العام في قانون العقوبات ، هامش ص١٨.

(٥) الزعبي، القانون الإداري ، ص١٧٩.

(٦) حشيش، عبد الحميد كمال، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنــسي، مكتبــة القــاهرة الحديثــة، القاهرة، ١٩٧٤م، ص٤.

(٧) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص٢٩٠.

(٨) سليمان، مختار عيسى (١٩٩٨م)، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص٦.

فالوظيفة وفق هذا المفهوم ليست مهنة ، وإنما عمل متخصص ، يقوم به الموظف وينتهي بانتهاء العمل الذي عين من أجله . وهي أيضا ليست رسالة لها صفة الدوام والاستقرار وإنما هي مهنة عارضة مثل سائر المهن[١].

ومن تعريفات الوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم أنها : "مجموعة واجبات ومسؤوليات ، تحددها سلطة شرعية ، وعلى من يشغلها أن يكرِّس وقته كله أو بعضه حسب الظروف للقيام بتلك الواجبات ، ليحصل على ما يقابلها من حقوق"[٢].

والحقيقة أن اختيار أحد هذين النظامين ليس بالأمر اليسير ذلك أن النظام يجب أن ينبع من البيئة المحلية التي سيطبق فيها ، فالمسألة ليست اختيار نظام بقدر ما هي دراسة البيئة المحلية والمجتمع في الدولة[٣] .لذا تحاول كثير من أنظمة الخدمة في العالم الثالث اليوم أن تمزج بين النظامين للاستفادة من حسنات النظامين[٤] .

وقد أخذ المشرع الأردني بالمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة ، فهي مهنة ذات دوام واستمرارية ، تبدأ من حين التحاق الموظف بها إلى حين انتهاء وظيفته بإحدى الطرق المشروعة قانوناً[٥]. ويعد الموظفون في الوظيفة العامة عمالاً للدولة ينفذون رغباتها وأوامرها ، ويؤلفون جزءاً لا يتجزأ من بنيانها الإداري[٦].

حيث عرَّف الدستور الأردني، الوظيفة العامة في المادة (٧٦) بأنها "كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة". وعرَّفها نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة الثانية منه بأنها: "مجموعة المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر وتعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات"[٧].

---

(١) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ١١٠- ١١١.
(٢) طلبة، الوظيفة العامة ، ص ١٧٨.
(٣) المجذوب ، الإدارة العامة ، ص٢٩١.
(٤) بطارسة ، سليمان سليم ، نظام الوظيفة العامة المملكة الأردنية الهاشمية(النظرية والتطبيق) ، ط١ ، دار المكتبة الوطنية، ١٩٩٧م، ص٣٣٠.
(٥) الزعبي، القانون الإداري ، ص ١٧٩- ١٨٤.
(٦) حشيش، الوظيفة العامة، ص ٩.
(٧) المادة (٢)من نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية، رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧).

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون [١].

تبين للباحث من خلال استقراء مفهوم " الموظف العام " في القوانين والأنظمة الأردنية أن المشرع الأردني سلك فيه اتجاهين :

أولا :الاتجاه المضيق : ويمثله نظام الخدمة المدنية الأردني حيث عرف الموظف العام فيه بأنه : : "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة ، أو موازنة إحدى الدوائر ، والموظف المعين بموجب عقد ، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[٢].

وهذا التعريف هو التعريف المعتمد للموظف العام في الفقه الإداري باعتباره موظفاً يتقاضى أجره من الميزانية العامة للدولة أو موازنة احد الدوائر . فلا يدخل فيه الشخص الذي يتقاضى أجراً يوميا[٣] وذلك ؛ لأنه يخدم فترة قصيرة يكون بعدها في حل من الالتزامات التي تحكم الموظفين العموميين "وأنه لا تثريب عليه في مزاولة أي عمل خارجي ، فإنه بهذه المثابة من الأجراء وليس من الموظفين العموميين"[٤]. وهو ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث قضت "أن الموظف العام حسب التعريف السائد في الفقه الإداري هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة"[٥].

وقد سعى الفقه والقضاء الإداريين لوضع شروط عامة ينبغي توافرها لإطلاق وصف الموظف العام وهي[٦]: أولاً: التعيين من السلطة العامة المختصة. ثانياً: شغل وظيفة دائمة[٧]. ثالثاً: الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية إدارة مباشرة.

---

(١) لا يوجد تعريف موحد "للموظف العام" في القانون يطبق في جميع دول العالم ، ومرد ذلك إلى أن النظام القانوني الذي تخضع له الوظيفة العامة يختلف بين هذه الدول باختلاف الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية . وهو الحال في الأردن ، إذ يتباين تعريف الموظف العام في القوانين والأنظمة الأردنية بطارسة، نظام الوظيفة العامة ، ص ٣٩. ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢٩٠.

(٢) نظام الخدمة المدنية، رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧م).

(٣) الزعبي، القانون الإداري، ص ١٨٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١/٢٦/ ١٩٥٧، مجموعة المبادئ التي قررتها السنة الثانية، ص ٣٨٠، نقلاً عن كنعان، نواف، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة، ٢٠٠٧م، ج٢، ص ٣٥.

(٥) عدل عليا رقم ٨٨/٨٨ ، مجلة نقابة المحامين الأردنية ، ١٩٨٩م ، عدد ١١- ١٢، ص ٢٣٨٣.

(٦) رسلان ، أنور أحمد ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥م، ص٥٧ . ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢٩١.

(٧) يقصد بالوظيفة الدائمة : الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين . فدائمية العمل تتطلب أن يكون عمل بصفة دائمة ومستمرة ، بحيث يتفرغ للعمل الوظيفي الشخص تفرغاً دائماً دون انقطاع، وليس بأعمال عارضة أو أعمال موسمية. أما الوظيفة المؤقتة فهي : الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد ، أو تكون لغرض مؤقت. انظر: كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص٣٤.

ثانياً : الاتجاه الموسع : ويمثله قانون العقوبات الأردني حيث عرف الموظف العام في المادة (١٦٩) بأنه: "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب ، كل موظف عمومي في السلك الإداري ، أو القضائي ، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية ، أو العسكرية ، أو فرد من أفرادها ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة ، أو في إدارة عامة"[١].

فهذا التعريف للموظف العام حسب قانون العقوبات تعريف موسع عما هو موجود في القانون الإداري حيث يشمل كل موظف أو مستخدم مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطتها من الحكومة[٢] . فلا يشترط لاعتبار العامل موظفاً عاماً أن يشغل وظيفته بصفة دائمة أو تحت الاختبار ويستوي أن يتقاضى راتباً أو مكافأة ولا يهم درجته الوظيفية[٣]. وذلك من أجل توسيع النطاق الشخصي للتجريم بخصوص الجرائم التي نص عليها لجعلها تنطبق على الموظفين وعلى بعض الفئات من غير الموظفين تقديراً من المشرع لأهمية دورهم وخطورة أعمالهم[٤] .

وعلى أي حال فإنه إذا كان المشرع الجنائي قد توسع في تحديد مدلول الموظف العام عنه في المدلول الإداري ، فإنه يترتب على ذلك أن كل ما يعد موظفاً في المدلول الإداري يعتبر موظفاً ً عاما في المدلول الجنائي من باب أولى[٥] .

وبناء على هذا سيعتمد الباحث لأغراض هذه الدراسة تعريف الموظف العام وفق هذين الاتجاهين : الموسع والمضيق كونهما يشملان كل من تقاضى مكافأ أو أجراً في وظيفة دائمة أو مؤقتة أوعمل يومي .

---

(١) مادة (١٦٩) قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠) الباب الثالث (في الجرائم التي تقع على الإدارة العامة).

(٢) كنعان ، القانون الإداري ، ج٢ ،ص٣٠.

(٣) نجم ، قانون العقوبات – القسم الخاص ، ص٢٨.

(٤) كنعان ، القانون الإداري ، ج٢ ،ص٣٠.

(٥) السعيد ،كامل ، شرح قانون العقوبات ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ،١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م، ص٤٩٧.

المطلب الثالث: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في الشريعة

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة[١].

ترتكز فكرة الوظيفة العامة في الإسلام على أنها واجب ديني ،وأنهـا تكليـف وليـست حقاً[٢] وتأخذ مفهوم الأمانة[٣][٤] . والناظر للوظيفة العامة في الإسلام يجد أن مفهومها[٥] يلتقـي مع مفهوم "الولاية العامة" في إطار أن كلا منهما ينطبق علـى سـلطة الحكـم، والتـدبير، أي الاستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف إلى تحقيق مصالح عامة علـى النحـو الذي يكفله النظام في ضوء فلسفته وأهدافه ، بدءاً من الإمامة العظمى حتى أصغر الولايات ، أو الوظائف العامة كما نسميها في هذا العصر[٦].

---

(١) الأصل في أفعال المسلم المكلف أنها عبادة (لما في ذلك من الأجر) وإن كانت أفعـال العـادات تـستحيل بالنيات إلى عبادات . فأصل العبادة التذلل والخضوع ، وسميت وظائف الشرع (العبـادة الخاصـة) علـى المكلفين عبادات ؛ لأنهم يلتزمونها ويفعلونها خاضعين متذللين لله تعالى ، فوظائف المسلم كلها ينبغـي أن تكون كذلك وإن لم تكن في أصلها عبادة بمفهومها الخاص ، كما قال الله تعالى: "وما خلقت الجن والإنـس إلا ليعبدون" الذاريات : آية(٥٦)،وقال الله تعالى (وما أمروا إلا ليعبدوا الله مخلصين له الـدين) البينـة : آية(5).

(٢) التميمي، أبو ماجد، الوظيفة العامة في الإسلام. www.tawteen.com.sa/library2a,php

(٣) الطيب ، حسن أبشر (١٩٨٦م) ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصـرة ، فـي ناصر محمد الصائغ (محرر) ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الـوطن العربـي، ط١،(ص٩٧٢) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن.

(٤) دل على ذلك حديث أبي ذرٍّ قال : نَاجَيْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَيْلَةً إِلَى الصُّبْحِ فَقُلْتُ : يَا رَسُولَ اللَّهِ أَمِّرْنِي فَقَالَ :" إِنَّهَا أَمَانَةٌ وَخِزْيٌ وَنَدَامَةٌ يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِلا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا " أخرجه احمد في (مسنده) (حديث : ٢١٥٥٢) (١٩٥/٥) وقال شعيب الأرنؤوط : حديث صحيح .

(٥) ورد استخدام الفقهاء لمصطلح الوظيفة العامة في كتبهم من ذلك:

أ. ما ذكره النووي والعظيم آبادي في كتابيهما: " ...وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون كـل يـوم بحسب أحوالهم ، وأفهامهم ، ووظائفهم ، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر... والمختار أنه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه ، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره . هـذا إذا لم تكن له وظائف عامة ، أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها ، فإن كانت له وظيفة عامة ، كولايـة ، وتعليم ، ونحو ذلك ، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغيره ، من غيـر إخـلال بشيء من كمال تلك الوظيفة وعلى هذا يحمل ما جاء عن السلف). انظر النووي، أبو زكريا يحيـى بـن شرف، صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج، ط٦، ٦م، (تحقيـق خليل مأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م، كتاب : الزكاة ، باب: النهي عن صوم الدهر. العظيم آبادي، أبو الطيب محمد شمس الحق، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، ط٢، ١٤م، دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١٩-١٩٩٨م ،أبواب: قيام الليل، باب في كم يقرأ القرآن، ج٤، ص١٨٦.

ب. ما ذكره الشاطبي في حديثه عن أهل التقوى والفضل والعدالة ، وجَعلِهم عمدة في الشريعة في الولايـات والشهادات ، وإقامة المعالم الدينية وغير ذلك إذا كانت لهم وظائف عامة فقال: "... فإذا كان مـن هـذا وصفه قائماً بوظيفة عامة لا يتفرغ بسببها لأموره الخاصة به في القيام بمصالحه ونيل حظوظه ، و جب على العامة أن يقوموا له بذلك ويتكلفوا بما يفرغ باله للنظر في مصالحهم...". انظـر الـشاطبي، أبـو إسحاق إبراهيم بن موسى اللحمي الغرناطي المالكي (ت٧٩٠هـ)، الموافقات ، ط٣، ٢م، (خـرج آياتـه وفهرس موضوعاته عبد السلام عبد الشافي وشرح وخرج أحاديثه عبد الله دراز"، دار الكتـب العلميـة، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م، م١، ج٢، ص ١٤٠- ١٤١.

(٦) محمود، إبراهيم عبد الصادق، فقه الصلاحية للولاية العامة، ٢٠٠٢م، ص٢.
http://www.meshkat.net/new/contents

وقد بين الفقهاء مفهوم الولاية العامة بأنها: "صلاحية أو استحقاق شرعي، أسبغه الشارع على كل مكلف من أفراد المسلمين " وهذا الاستحقاق أو تلك الصلاحية نابعان من تكليف الشارع للمسلمين بإقامة أحكام الدين بما تتضمنه من تدبير المصالح العامة، وراجعة إليه[١].

فالوظائف العامة "مُكْنَةٌ شرعية"[٢] لمباشرة نشاط معين أو تصرف عام لتحقيق جانب من جوانب التكليف العام ، أو الوفاء بأحد المقاصد الشرعية[٣] إذ "ما من وظيفة إلا وللمسلمين حقوق على صاحبها"[٤].

وقد ذكر القلقشندي مصطلح "الوظائف العامة" وهو ما يطلق على وظائف اليوم في الاصطلاح الحديث[٥]، فقال: "وكذلك نظر الحسبة[٦]، فإنه من أخص مصالح الخلق ، وأعمها ، وأكد الوظائف العامة ، وأكملها استقصائية للمصالح الدينية والدنيوية ، وأتمها"[٧].

وبناء على ما تقدم ، يمكن تعريف الوظيفة العامة في الشريعة كما عرفها الدكتور مختار سليمان بأنها: "عمل مشروع دائم يقلده الإمام ، أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه ،على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر"[٨].

- مقارنة بين الوظيفة العامة في الشريعة والقانون

١) كلاهما يقوم على اعتبار الوظيفة أمانة يجب أن تؤدى على الوجه المشروع .

٢) كلاهما ينظر للوظيفة على أنها على سبيل الدوام والاستمرارية .

٣) كلاهما يتفق على أن ولي الأمر أو من ينوب عنه هو الذي يقوم بتعيين الموظف لوظيفته .

٤) أن الاختلاف الجوهري بينما أن الوظيفة المعتبرة في الاسلام هي كل عمل مشروع تقره الشريعة الإسلامية ، بنما هذا الشرط غير معتبر في القانون .

---

(١) محمود، فقه الصلاحية للولاية العامة، ، ص١.

(٢) الدبوسي ، أبو زيد عبد الله بن عمر بن عيسى (ت٤٣٠) ، تأسيس النظر ،(تحقيق :الخانجي) ، القاهرة ، ١٣١٩ هـ ، ص١٨ .

(٣) محمود ، فقه الصلاحية للولاية العامة، ص٢.

(٤) السبكي، تاج الدين عبد الوهاب (ت ٧٧١هـ)، معيد النعم ومبيد النقم ،ط١ ، مؤسسة الكتب الثقافية ، بيروت ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٦م، ص ١١٤.

(٥) سليمان ، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص١٢.

(٦) الحسبة : أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن منكر إذا ظهر فعله . الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص٣٤٩ .

(٧) القلقشندي ، أحمد بن علي، صبح الأعشى في صناعة الإنشا، ط١، م١٤ (تحقيق يوسف علي طويل)، دار الفكر، دمشق، ١٩٨٧، ج١١، ص٢١٥.

(٨) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص١٣.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في الشريعة.

الناظر في نصوص الفقهاء يجدهم متفقين على أن كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين من الخليفة ونوابه عليهم أن يستعملوا فيما تحت أيديهم من كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من لذلك العمل[١]، وهذا هو مقصود الشريعة من الموظف العام.

ومع أن الشريعة الإسلامية قد عَرَفت الموظف العام إلا أن الفقه الإسلامي لم يذكر تعريفاً له ، ولم يستخدم هذا المصطلح للدلالة على شاغل الوظيفة العامة ، وإنما كان يسمى بتسميات كثيرة منها[٢]: "أرباب الوظائف، العمال، ذوي الخدم، الخَدَمَة، المستخدم، أهل الديوان، أصحاب الديوان، خاصة الملك، الحاشية، المسترزقة، الجند، الأصحاب، أولياء الدولة، أعوان الدولة، المستنابون"[٣].

وقد كان يطلق على الموظف العام في عصر النبوة لفظ العامل، حيث ورد ما يدل على ذلك[٤]، قال رسول الله ﷺ : "ما بال العامل نبعثه فيأتي فيقول هذا لك، وهذا لي . فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى أم لا ؟"[٥].وقال رسول الله ﷺ : "من كان لنا عاملاً ، فليكتسب زوجة ، فإن لم يكن له خادم ، فليكتسب خادماً ، فإن لم يكن له سكن ، فليكتسب مسكناً"[٦].

في ضوء ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام في الشريعة بأنه: "كل من يُقلّدُهُ الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة".

---

(١) ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام (ت ٧٢٨ هـ)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط١، دار ابن حزم، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م، ص١٣.

(٢) سليمان، الوظيفة العامة ، ص٢٣. جعفر، محمد أنس قاسم، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢هـ- ١٩٩٢م،ص٥.

(٣) الماوردي ، أبو الحسن علي بن محمد (ت٤٥٠ هـ)، الأحكام السلطانية، (تحقيق أحمد جاد)، دار الحديث، القاهرة، ١٤١٤٢٧ هـ- ٢٠٠٦م ، ص٤٩. الغزالي ، أبو حامد محمد بن محمد(ت٥٠٥هـ)، التبر المسبوك في نصيحة الملوك، ط١، (ضبطه أحمد شمس الدين) ، دار الكتب العلمية ، بيروت، ١٤٠٩هـ/ ١٩٨٨م، ص٧٨ .ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد، تاريخ ابن خلدون، دار إحياء التراث، ج١، ص ١٢٧.القلقشندي، صبح الأعشى، ج١، ص ٥١، ص١٦٥، ج٢، ص٣.

(٤) العتيبي، نواف بن خالد، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكةالسعودية، (٢٠٠٣م)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ص٤١.

(٥) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: هدايا العمال (حديث :٧١٧٤).

(٦) أخرجه أبو داوود في سننه كتاب: الخراج، باب: في أرزاق العمال (حديث: ٢٩٤٥)(٢/ ١٤٩) وقال الألباني عنه: حديث صحيح . وابن خزيمة في صحيحه، كتاب:الزكاة، باب: إذن الإمام للعامل بالترويج واتخاذ المسكن (حديث: ٢٣٧)(٤/ ٧).

شرح التعريف:

"كل من يقلده الإمام" : لفظ يشمل كل فرد من أفراد الأمة فوض إليه الإمام عمـــلاً مـــن الأعمال . وهو ما يعرف في علم الإدارة المعاصرة "بالموظف العام" الذي يقـــوم بأعمـــال عـــن الأمة.

"أو نائبه" : لفظ يشمل كل من ينوب عن الإمام "الحاكم" فيما فوض إليـــه الإمـــام مـــن صلاحيات. ونعني به في عصرنا الحاضر رئيس الوزراء ، والوزراء ، وكل من ينـــوب عـــنهم بإذن الإمام (الحاكم).

"عملاً للقيام بمصالح الأمة" : لفظ يشمل كل عمل من الأعمال للقيام فيها بجلب مصالح المولى عليهم ، ودرء المفاسد عنهم[١]. ويخرج من ذلك القول الأعمال التي تهدف إلـــى تحقيـــق مصلحة خاصة لفرد معين ، أو فئة معينة من الناس[٢].

---

(١) قال العز بن عبد السلام:(..وإنما تنصب الولاة في كل ولاية عامة أو خاصة للقيام بجلب مصالح المـــوالي عليهم، وبدرء المفاسد عنهم، بدليل قول موسى لأخيه هارون عليهما السلام: "اخلفني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين" (الأعراف: ١٤٢).العز بن عبد السلام بن أبي القاسم (ت ٦٦٠هـــ)، قواعد الأحكـــام في مصالح الأنام (تحقيق محمود بن التلاميد)،دار المعارف، بيروت، ج١،ص ٦٤.

(٢) العتيبي ، العزل من الوظيفة العامة ، ص٤٢ .

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة

المطلب الأول – واجبات الموظف العام في القانون والشريعة .

الفرع الأول - واجبات الموظف العام في القانون

نصت المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الأردني على واجبات وأخلاق الوظيفة العامة ، فقالت: "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية ، والوطنية ، والقومية للحضارة العربية والإنسانية ، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة ، وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية ، وتعزز إلزامهم بهذه المعايير ، والقيم ، وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر ، وتبني حالة من الاحترام والتقدير ، لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء".

ويقصد بواجبات الوظيفة : الأعباء التي يجب على الموظف القيام بها لحسن سير العمل فيها [١]. فالوظيفة العامة تكليف للموظف القائم بها قبل أن تكون حقاً له أو امتيازاً[٢]. وقد أورد المشرع الأردني في الفصل العاشر من قانون الخدمة المدنية تعداداً لواجبات الموظف تحت عنوان "قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة". ولم يقصد المشرع الأردني من تعداده لهذه الواجبات حصرها وإنما أوردها على سبيل المثال .وهي تدور في مجملها على أربعة أمور هي[٣]:

أولاً: أداء العمل : ويتحقق ذلك بالتفرغ للعمل ، وتأديته بمواعيده الرسمية ، والترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة وكرامتها.

ثانياً: طاعة الرؤساء.

ثالثاً: حسن الخلق المهني (الولاء الوظيفي) : ويتأتى ذلك بمراعاة آداب اللياقة في التعامل مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه.

رابعاً: حسن السلوك العام : وذلك بعدم الاشتراك في أي نشاط قد يثير الشك في حيديته ، كاستغلال نفوذ وظيفته ، أو إساءة استعمال السلطة الوظيفية ، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال معينة ، إلى جانب عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته.

---

(١) المتيت ، أبو يزيد علي ، جرائم الإهمال ، ط٥ ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٦م، ص٢٥٠

(٢) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٤٢. الذنيبات ، الوجيز في القانون الإداري ، ص٣١٧.

(٣) الزعبي، القانون الإداري، ص ٢٠٤.

وتقسم هذه الواجبات إلى واجبات إيجابية تقتضي من الموظف القيام بعمل معين وواجبات سلبية تستلزم امتناع الموظف عن الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه . ومن هذه الواجبات ما يظهر أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها ، ومنها ما يظهر بعد انتهاء الخدمة الوظيفية[١] .وفيما يلي بيان ذلك:

البند الأول: الواجبات الإيجابية :

ويقصد بها الواجبات التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين[٢] وهي:

أولاً: واجب أداء العمل الوظيفي.

ويتحقق ذلك من خلال أداء ما يلي:

أ. أداء الموظف المهام الوظيفية بنفسه.

وذلك بأن يؤدي الموظف عمله بنفسه ، إذ الاختصاص في نطاق الوظيفة العامة شخصي ، فلا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا فيما يجيزه القانون ، وكل تصرف مخالف لذلك يعرض صاحبه للمسؤولية التأديبية فضلاً عن بطلان التصرف ذاته[٣]

ب. تخصيص أوقات العمل الرسمية لأداء واجباته الوظيفية.

الأصل أن مواقيت العمل الرسمية محددة قانونا[٤] وهذا يقتضي من الموظف أن يخصص وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجباته الوظيفية ، والقيام بالعمل المنوط به أو المضاف إليه في أوقات العمل الرسمية أوفي غيرها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك . كما ينبغي على الموظف إنجاز العمل المطلوب منه في الزمن المحدد بدقة وأمانة وإلا عد مقصراً في واجبات وظيفته ومقترفاً ذنبا إدارياً مستوجب مساءلته[٥] .

وقد نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرة (أ) على هذه الواجبات فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي:

أ) أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط ، وأمانة ، ودقة ، مع جواز تكليفه بالعمل الأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي ، بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك".

---

(١) كنعان، القانون الإداري، ج٢ ، ص ١٤٢، الزعبي، القانون الإداري، ص ٢٠٤.

(٢) كنعان، القانون الإداري، ج٢ ، ص ١٤٢.

(٣) العتوم ،منصور إبراهيم ، المسؤولية التأديبية للموظف" دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا " ، ط١ ، مطبعة الشرق ، عمان ، ص٤٠.

(٤) مقدم ، سعيد ،أخلاقيات الوظيفة العمومية " دراسة نظرية تطبيقية في زاوية التأصيل والالتزامات المهنية والنظام التأديبي للموظفين" ، ط١ ، دار الأمة ، الجزائر ،١٩٩٧م، ص ٥٢.

(٥) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة،منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦م، ص٢١٢.

ثانياً: واجب مراعاة آداب اللباقة في التعامل.

ويتأتى ذلك باحترام الموظفين لرؤسائهم[1].وقد نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرة (ب، ج، ز) على هذه الواجبات فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي: ... ب) معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية ، والتجرد ، والموضوعية ، والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس ، أو العرق ، أو المعتقدات الدينية ، أو أي شكل من أشكال التمييز. ج)... والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل. د) التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة ، وتعميق الانتماء للدائرة ، والاعتزاز بإنجازاتها".

كما وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (١١٥) صراحة على اعتبار الموظف مخطئاً أو مقصراً إذا ساء التصرف مع الغير فجاء فيها: "... ويعتبر الموظف مخطئاً أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير...".

ثالثاً: واجب طاعة الرؤساء

وذلك بامتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات ، أو منشورات ، أو كتب دورية ، أو قرارات إدارية متعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة[2].

حيث نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية في الفقرتين (ج، و) على هذه الواجبات فجاء فيها: "فإن على الموظف الالتزام بما يلي:... ج) تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري. د) التحلي بالصدق ، والشجاعة ، و الشفافية في إبداء الرأي ، والإفصاح عن جوانب الخلل ، والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية".

رابعاً: واجب المحافظة على الأموال العامة وصيانتها[3].

وذلك بالمحافظة على مصالح الدولة والإدارة التي يعمل فيها وممتلكاتهما وأموالهما،وعدم مخالفة القوانين والأنظمة المرعية بالإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أي حق من حقوق الدولة أو الإدارة التي يعمل بها. فقد نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب في الفقرة (د) فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي:... د)

---

(١) شطناوي ، علي خطار ، دراسات في الوظيفة العامة ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م ، ص٢٧١ .

(٢) أحمد، فؤاد عبد المنعم ، مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٤١١هـ-١٩٩١م، ص ٧٦.

(٣) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٥٢- ١٥٣.

المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها ، وعدم التهاون بأي حـق مـن حقوقهـا والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة ، وعن أي تقصير أو إهمـال يـضر بهما".

وهذه الواجبات الأربعة هي من واجبات الموظف العام إثناء قيامه بالعمل الرسمي.

خامساً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة.

مع كون الموظف ملزم بالمحافظة على كرامة الوظيفة داخل مرفقه إلا أنه ملزم كـذلك بأن يسلك خارجه مسلكاً حسناً وأن يتجنب كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتهـا ، ويسأل تأديبيا عما يرتكبه خارج وظيفته[١] .

وقد نصت المادة (١١٥) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجـب فجـاء فيهـا: "... ويعتبر الموظف مخطئاً ، أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير ، أو أقـدم على أي عمل لا يليق بشرف الوظيفة ، كتناول المـشروبات الروحيـة ، وتعـاطي المخـدرات والمقامرة ، وغير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف والآداب العامة".

سادساً: واجب التفرغ للوظيفة.

الأصل أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة ، وألا يمارس عملاً آخر ، وهو الالتزام الـذي يعـرف بواجب الامتناع عن الجمع بين أكثر من وظيفة واحدة[٢] .وحكمة ذلك هو تفرغ الموظـف كليـاً للوظيفة بحيث يعطي كل وقته وجهده للوظيفة باعتبارها مهنته الدائمة [٣].

لذا يجب على الموظف الامتناع عن القيام بأي عمل آخر إلى جانب وظيفته العامة سواء أكان هذا العمل إدارياً ، أم تجارياً ، إلا بإذن من الجهة المختصة ؛ وذلك من أجل المحافظة على حسن أداء الموظف لعمله واستقلاله فيه، ولضمان عدم وجود صلة أو علامة بينه وبين أصحاب المشروعات الحرة التي يمكن أن يؤثر على حيدته في القيام بأعمال وظيفته[٤].

فقد نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب فجاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ...و) العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا ، وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت

---

(١) حمود ، زهوة عبد الحميد (١٩٨٨م) ، التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنـة " ، رسـالة دكتـوراه (غير منشورة) ، جامعة الإسكندرية ، الإسكندرية ، مصر ، ص١٣٥.

(٢) مقدم ، أخلاقيات الوظيفة ،ص٥٣.

(٣) عبد الوهاب ، محمد رفعت ،مبادئ وأحكام القانون الإداري، منـشورات الحلبـي الحقوقيـة ، بيـروت ، ٢٠٠٢م ، ص٤٣١.

(٤) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٥٥.

طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينـــة، ويـــشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة ، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التـــي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

سابعاً: الإلمام بالقوانين والأنظمة.

فلا بد للموظف من الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بهـــا من أجل رفع مستوى الأداء وتحسين طرق العمل في دائرته التي يعمل بها.

وهذا ما نصت عليه المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيهـــا: "فـــإن علـــى الموظف الالتزام بما يلي:.... ج) ضرورة الإلمام بالقوانين ، والأنظمة ، والتعليمات ، والمهام ، والخطط ، والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة ، والاستفادة من الخبرة وفرص التـــدريب والتأهيـــل ؛ لزيادة الإنتاجية ، ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة".

البند الثاني: الواجبات السلبية

ويقصد بها الواجبات التي تستلزم من الموظف الامتناع عن الإتيان بها ، والتي تعد مـــن المحظورات عليه[١].

وتتكون الواجبات السلبية من مجموع الالتزامات التي يتعين علـــى الموظـــف تجنبهـــا ، وهي كافة الواجبات الإيجابية منظور إليها من ناحية سلبية[٢].

وقد نص المشرع الأردني في المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية على ما يحظر علـــى الموظف الإقدام عليه تحت طائلة المسؤولية التأديبية[٣]. والحكمة من حظر المشرع لهذه الأعمال أنها تضر بمصالح الوظيفة ، أو لا يتسق مع مقتضياتها ويستوي في هـــذا أن يمـــارس العمـــل المحظور لحساب نفسه أو لغيره، سواء أكان ذلك بالذات أم بالواسطة[٤].

وتشمل الأعمال المحظورة على موظفي الخدمة المدنية في مجملها ما يلي:

أولاً: عدم نقد أو لوم الحكومة أو النيل من سمعة الدولة وهيبتها:

فالموظف العام بصفته مواطناً، له الحق في التمتع بالحقوق والحريات العامة في الدولة ، ولكن بصفته موظفاً عاماً ،لا يمكن له التعبير بلا حدود أو قيود عن كل آرائـــه ، فحريتـــه هـــذه مقيدة بقيود تفرضها العلاقة بينه وبين الدولة ، وهذه الازدواجية بـــين حريـــة الـــرأي والتعبيـــر

---

(١) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٤٢.الزعبي ، القانون الإداري ، ص٢٠٤ .

(٢) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٣١٩.

(٣) المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية رقم(٣٠) لسنة (٢٠٠٧م).

(٤) ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص ٢٤١

وحرية التعبير المنقوصة يترجم في واجب التحفظ[١]. وهذا الواجب هو مبرر بضرورة ضمان صورة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد ، والعمل على عدم المساس به بأي شكل من الأشكال ومنها الانتقاد[٢].

ويقتضي هذا الواجب : أن يحظر على الموظف توجيه النقد أو اللوم إلى الحكومة بأية وسيلة من وسائل الإعلام المقروءة ، والمسموعة ، والمرئية ، يستوي في ذلك وسائل الإعلام المحلية ، أو الخارجية. أو الاشتراك بأي مظاهرة أو إضراب ، أو اعتصام[٣].

فمن أولى واجبات الموظف خدمة المصلحة العامة ، وتأمين سير العمل واستمراريته ، والتقيد بالدوام . والإضراب وسيلة ضغط على الدولة لتحقيق مصالح معينة ، أو لدفع الدولة إلى تبني سياسة معينة قد لا تكون مقتنعة بها، فيلجأ إليه الموظفون عادة للضغط على الحكومة لتحقيق مطالبهم وتنفيذ رغباتهم ، ويؤدي الإضراب إلى شل العمل وعرقلة سير المرافق العامة والإضرار بالمصلحة العامة[٤].

لهذا حظر المشرع الأردني على الموظف ترك عمله أو التوقف عنه لأي سبب من الأسباب دون إذن مسبق ، أو القيام أو الاشتراك في مظاهرة ، أو إضراب ،، أو الاجتماع لانتقاد أعمال الحكومة والاشتراك بأي صورة من الصور ، أو توزيع أي مطبوعة أو نشرة سياسية أو عريضة من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها أو اعتصام ، أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة تحت طائلة المسؤولية[٥].

حيث نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية على هذا بما يلي: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: أ. ترك العمل أو

---

(١) ياقوت، شرح القانون التأديبي ، ص ٢٥٤.

(٢) مقدم، سعيد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص ٥٩.

(٣) وقفت دول العالم مواقف مختلفة من الإضراب ففي فرنسا اعتبرت الإضراب حقاً مشروعاً من حقوق الموظفين ورسمت بقانون (٣١) تموز يوليو سنة ١٩٦٣ أصول ممارسته في كل الإدارات وذلك بفرض شروط أساسية وقواعد إجرائية في آن واحد، وفي الجزائر أقر المشرع الجزائري في القانون الأساسي للموظف العمومي لعام ١٩٦٦، مبدأ الإضراب كحق للموظف العمومي غير أنه لم يضع نصوصاً تطبيقية لهذا المبدأ يحدد بموجبها حدوده ثم جاء قانون ٦/٢/ ١٩٩٠، ليقر حق الإضراب وينظمه.
أما الدول العربية فقد حظرت غالبيتها على موظفيها الإضراب عن العمل لكن النتائج التي تترتب على الإضراب تختلف من دولة إلى أخرى، انظر: حبيش، فوزي ، الموظف العام حقوقه وواجباته ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، بيروت ، ١٩٨٢م ، ص ٢٢، مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص ٥٦، حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، ص١٠٨.

(٤) حبيش، الموظف العام ، ص ٢٠.

(٥) الزعبي ، القانون الإداري ، ص٢١٠ .

التوقف عنه دون إذن مسبق... ج) القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أوأي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة".

ثانياً: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية :

يقع على عاتق الموظف ألا يبيح بالأسرار التي يكون قد علم بها بحكم قيامه بالعمل الوظيفي ، وأساس هذا الواجب حماية مصلحتين : مصلحة المواطن ومصلحة الدولة ؛ وذلك بتحقيق الثقة بين المواطن والإدارة بما يؤدي إلى اطمئنانه إليها ، ومعاونته في أداء رسالتها[١] .ولا يقتصر هذا الحظر على الموظف أثناء وظيفته بل يتعدى ذلك حتى بعد تركه للخدمة [٢].

وقد نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدني الأردني على هذا الواجب فجاء فيها:

"يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:... ب - الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة ، أو مخابرة رسمية ، أو تسربها لأي جهة خارجية ، أو الكتابة ، أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته".

ثالثاً: عدم استغلال نفوذ وظيفته:

من المسلم به أن على الموظف الاتصاف بسلوك مثالي باعتباره مجسداً للمنفعة العامة، فعلى الموظف أن لا يتناسى أنه في خدمة الجمهور قبل كل شيء وهو ما يفرض عليه التحلي بالنزاهة[٣]، وممارسة الموظف لهذا المحظور يؤثر على كفاءة الأداء وعلى سمعة الإدارة وثقة المواطنين فيها، وطالما يأخذ الموظف أجراً من الدولة على وظيفته ويساهم المواطنون في أجره عن طريق ما يدفعون من ضرائب أو رسوم ، فعليه ضمان التسيير الجيد والممكن لكل وظيفة[٤] ، فلا يحق له استغلال وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح تضر في حقيقتها بالدولة وأفرادها ، كقبول الهدية ، أو الرشوة ، أو كحجز الموظف كل أو بعض ما يستحقه المواطنون ، أو العمال من رواتب ، أو أجور ، أو تأخير دفعها إليه بقصد الانتفاع بها شخصياً[٥].

وقد نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الواجب فجاء فيها : "يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ... ج) استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية.

---

[١] حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، ص١١٣.
[٢] العتوم، المسؤولية التأديبية، ص ٥٢.
[٣] مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص ٦٨.
[٤] ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ص ٢٠٤.
[٥] كنعان، القانون، ج٢، ص١٥٩.

د) استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية ، أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها ، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة ، أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير".

الفرع الثاني : واجبات الموظف العام في الشريعة:

من المسلم به أن الشريعة الإسلامية جاءت لجلب المصالح ودرء المفاسد ، وأنه حيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله ، فالتزام الموظف العام بما يفرض عليه من الواجبات هو تحقيق لمصالح هذه الواجبات ودرء للمفاسد المترتبة على تركها .

فالمصلحة يجب أن تكون موافقة لأوامر الله ونواهيه لا مصادمة لها، ذلك أن مخالفة المصلحة للأوامر والنواهي يخرج المصلحة من كونها مقيمة للحياة الدنيا من أجل الآخرة ، ويعزل المصلحة تماماً عن ابتغاء رضوان الله تعالى والذي يعتبر جزءاً جوهرياً في مضمون المصلحة[١].

والوظيفة في المنظور الإسلامي هي تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصالح العامة . ومن أجل تحقيقه فرضت الشريعة على الموظف عدد من الواجبات عليه القيام بها ليؤدي وظيفته على أتم وجه[٢].

ومما يجدر بيانه أن هذه الواجبات التي فرضتها الشريعة لا تصادم بينها في الجملة ، وبين ما فرضه قانون الخدمة المدنية الأردني من واجبات على الموظف ، فكل ما تكلفه به الإدارة العامة من مهمات وما تلزمه به من واجبات لا تخالف الشرع ويعود نفعها إلى سير المرفق العامة والمصالح العامة ، فهي واجبة عليه يلزمه أداؤها على أكمل وجه[٣]،فواجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية غير منحصرة ومع ذلك يمكن إجمالها الواجبات فيما يلي:

أولاً: الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية[٤].

ينبثق سلوك المسلم في حياته اليومية من عقيدته التي هي أساس حياته ، فعلى الفرد الذي يتكون منه المجتمع المسلم في مجموعه أن تكون حياته قائمة على هذا الأساس ، والموظف ما هو إلا فرد من أفراد هذا المجتمع فعليه أن يلتزم في عمله بما تمليه عليه عقيدته وشريعته ،

---

(١) الكيلاني، عبد الرحمن إبراهيم، قواعد المقاصد عند الإمام الشاطبي "عرضاً ودراسة وتحليلاً"، ط١، دار الفكر، دمشق، ١٤٢١، ٢٠٠٠م، ص ١٥٤.

(٢) أبو يونس، محمد باهي ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،١٩٩٩م، ص ٢٨٠.

(٣) سليمان، الوظيفة العامة ، ص٢٥٥.

(٤) إن هذا الواجب هو الأصل في الواجبات جميعاً لكن طبيعة البحث تقتضي تفصيل الواجبات والحديث عنها.

وأن يكون حارساً على ما أمّنه الله تعالى عليه وأن لا يخون ، فكل عمل لا حارس له فضائع ؛ لأنه في وظيفته في مقام المالك لها. قال علي رضي الله عنه: "المُلك والدين أخوان لا غنى لأحدهما عن الآخر فالدين أسٌ والمَلكُ حارس فما لم يكن له أُسٌ فمهدوم وما لم يكن له حارس فضائع"[١].

ومن هنا ، فإن المساهمة في تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية بحراسة أحكامها وعدم الالتزام بأحكام يخالف الأحكام المنصوص عليها في كتاب الله وسنة نبيه r من أولى واجبات الموظف ، فولاؤه مرتبط بالشريعة الإسلامية وليس بالأشخاص والهيئات التشريعية والتنفيذية ، وعلى هذا الأساس فإن الموظف في المجتمع المسلم لا يجوز له الانتماء أو إعطاء ولائه لغير الشريعة، لذا فإن أي انحراف في المنظمة الإدارية لا يجعل الموظف المسلم ملتزماً بولائه لهذه المنظمة وإنما عليه إصلاحها والتنبيه على مكامن الأخطاء[٢].

حيث قال الله تعالى على لسان شعيب ﴿ إِنْ أُرِيدُ إِلَّا ٱلْإِصْلَٰحَ مَا ٱسْتَطَعْتُ ۚ وَمَا تَوْفِيقِىٓ إِلَّا بِٱللَّهِ ۚ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ L [٣]. وقال الله تعالى: M . / 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 L[٤].

وقال رسول الله r : "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان "[٥].

ثانياً: الأمانة وعدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة سواء أكان هذا الاستغلال لأهداف مادية ،أم معنوية ، أم لمصالح غيره[٦].

فالأمانة هي الركن الأساس في تعامل الناس فيما بينهم، قال الله تعالى: M© ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا۟ ٱلْأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم ´ µ ¶ ¸ بِٱلْعَدْلِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعًۢا بَصِيرًا ﴾[٧].

فخطاب التكليف في هذه الآية يقتضي بعمومه سائر المكلفين ، فهو شامل لكل من يصلح لتلقي

---

(١) ابن مفلح، أبو عبد الله شمس الدين محمد المقدسي (ت٧٦٣هـ)، الآداب الشرعية والمنح المرعية ،توزيع رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء ، الرياض ، ج١، ص ٢٢٦.

(٢) الشباني، محمد عبد الله ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية ، ط١ ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧هـ -١٩٧٧م، ص ٥٧- ٥٨.

(٣) سورة هود: آية (٨٨).

(٤) سورة آل عمران: آية (١١٠).

(٥) أخرجه مسلم في كتاب : الإيمان ، باب : كون النهي عن المنكر من الإيمان (حديث :٤٩)(٦٩/١).

(٦) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٥٩- ٦٠.

(٧) سورة النساء : آية (٥٨).

الخطاب والعمل به من كل مؤتمن على شيء[١] ، ومن هؤلاء المكلفين الموظف ، فعليه القيام بوظيفته على الوجه المشروع[٢] ؛ لأن وظيفته أمانة ، بدليل حديث رسول الله r : "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة" قال: كيف إضاعتها يا رسول الله ؟ قال: " إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة"[٣].

فلا ريب أن أصحاب الأعمال على اختلاف مراتبهم هم الأمناء على جميع المؤتمنين والجاري على أيديهم عظيم التدبير ، فيجب أن يكون من صفاتهم الثقة والأمانة ، فهم أمناء الملك على الرعية، وأمناء الرعية في حفظ حقوقهم[٤].

وهكذا يجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين أن يؤدي حق الله الذي فرضه عليه وأن تكون غايته في إقامة المصالح من أجل الحياة الدنيا والحياة الآخرة معاً ، لا من أجل الحياة الدنيا فحسب قال الله تعالى: M وَٱبۡتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلۡأٓخِرَةَۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنۡيَاۖ وَأَحۡسِن كَمَآ أَحۡسَنَ ٱللَّهُ إِلَيۡكَۖ وَلَا تَبۡغِ ٱلۡفَسَادَ فِي ٱلۡأَرۡضِۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُفۡسِدِينَ L[٥].فاستغلال المنصب خيانة لله ولرسوله r ، وخيانة للأمانة الذي أوكله إليه قال الله تعالى: M 5 6 7 8 9 : ; < = > ?)[٦].

ثالثاً: إتقان العمل

اهتم الإسلام بإتقان العمل ، وحث عليه ، فقد مدح الله تعالى نفسه بقوله M t u v w x L[٧].فالموظف ليس مطلوباً منه مجرد القيام بالعمل ، فحسب بل لا بد أن يكون متقناً

---

(١) ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن كثير (ت ٧٧٤هـ) ،تفسير القرآن العظيم، ط٢،(قدم له : عبد القادر الأرنؤوط)، مكتبة دار الفيحاء ،دمشق ، ومكتبة دار السلام ، الرياض ، ١٤١٨هـ _١٩٩٨م ، ج١، ص٦٨٥ . القرطبي، أبو عبد الله محمد بن احمد الأنصاري ، الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٤٠٥ _ ١٩٨٥م ،ج٥، ص ٢٥٦.

(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ١٦.

(٣) أخرجه البخاري في كتاب الرقاق، باب: رفع الأمانة (حديث: ٦٤٩٦).

(٤) ابن سماك، أبو القاسم محمد بن أبي العلاء محمد ، رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٤م، ص ٧٣- ٧٤.

(٥) سورة القصص: آية (٧٧).

(٦) سورة الأنفال: آية (٢٧).

(٧) سورة السجدة: آية (٧).

له[١]. فيقوم به على أكمل وجه وأحسن حال ، وذلك تقرباً إلى الله تعالى والتزاما بنهجه ووفـاءً بالعقد الذي عقده على نفسه قال الله تعالى: (وَأَوۡفُواْ بِٱلۡعَهۡدِۖ إِنَّ ٱلۡعَهۡدَ كَانَ مَسۡـُٔولٗا)[٢].

والعمل بدقة وإتقان يستلزم[٣]: أولاً: أداء الموظف العمل بنفسه.

ثانياً: التفرغ للعمل.

ثالثاً: تحديد العمل الوظيفي بدقة.

رابعاً: طاعة الرؤساء:

أمرت الشريعة الإسلامية بطاعة الرؤساء ؛ لأن طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ. قـال الله تعالى: (يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا)[٤].وأولي الأمر لفظ عام يشمل جميـع المـسؤولين سواء الحكام ، أو رؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم[٥].

والطاعة المطلوبة هنا ليست تلك الطاعة المطلقة العمياء بل الطاعة بالمعروف، أما مـا كان فيه معصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق. قال رسول الله ﷺ : "الـسمع والطاعـة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة[٦].

خامساً: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية.

حث الإسلام على كتمان الأسرار والمحافظة عليها ، فلا يفشها أحد لأحد كائناً ما كان ، حتى وإن لم يطلب منه ذلك ،وقد سمى النبي ﷺ السر أمانة حيث قال رسول الله ﷺ: (إذا حـدث الرجل بالحديث ثم التفت فهي أمانة) [٧].

ولما كان ذلك كذلك ، فعلى الموظف الذي يطلع على المعلومـات أو البيانـات الـسرية بحكم وظيفته أو بسببها أن يحافظ عليها ولا يكشفها ؛ لأن في كشفها إفـساد وإلحـاق الـضرر

---

(١) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص ٢٦٧.
(٢) سورة الإسراء: آية (٣٤).
(٣) أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية، ص ٢٨١.
(٤) سورة النساء: آية (٥٩).
(٥) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٦١.
(٦) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: السمع والطاعة (حديث: ٧١٤٤).
(٧) أخرجه أبو داود في كتاب: الأدب، باب: في نقل الحديث (حديث: ٩٨٦٨) . و الترمذي في(سننه)كتاب: البر والصلة، باب: ما جاء أن المجالس أمانة (حديث: ١٩٥٩)(٣٠١/٤)، وقال: حديث حسن. و أحمد فـي (مسنده) (حديث: ٥١٠٤) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره.

بأصحابها . فالموظف الذي يكشف أسرار وظيفته يعد خائناً للأمانة التي وكلت إليه قال الله تعالى: ﴿ وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا ﴾[١].

سادساً: المحافظة على كرامة الوظيفة

يعد واجب المحافظة على كرامة الوظيفة من أهم مرتكزاتها، وقد حث الاسلام عليه إذ فيه تتحقق سائر الواجبات الأخرى من الطاعة والأمانة وأداء العمل واتقانه وغير ذلك. وهذا الواجب ليس شرط ابتداء يجب توفره في الموظف لشغل الوظيفة فحسب ، بل هو مستمر حتى تركه لها .ولقد كانت الادارة الاسلامية صاحبة السبق في اقرار هذا الواجب وتطبيقه ، فقد أرادت لعمالها وموظفيها بمختلف مراتبهم ألا يفقدوا وجاهتهم وأن يتصفوا بمحاميد التصرف . قال عمر بن الخطاب في كتابه لأبي عبيدة عامر بن الجراح رضي الله عنهما: " أما بعد فإنه لم يقم أمر الله في الناس ألا حصيف العقدة ، بعيد الغرة ، لا يطلع الناس منه على عورة ، ولا يحنق في الحق على جرة ، ولا يخاف في الله لومة لائم ، والسلام عليك "[٢]

سابعاً: المحافظة على بيت مال المسلمين:

ومنطلق هذا الواجب أن ما تحت يدي الموظف من أملاك متعلقة بالوظيفة ، أو بالمكان الذي يعمل فيه هي أمانة ، عليه أن يحافظ عليها كما لو كانت ملكه.

وهذا الواجب مسلم به في الشريعة الإسلامية ، فهذه الأملاك هي ملك للدولة الإسلامية والموظف منتفع فيها حال خدمته ، فلا يحل له الاعتداء عليها ، والدولة بصفتها الاعتبارية مالكة لهذه الأملاك ، ومن المسلم به أنه لا يحل مال امرئ مسلم إلا بطيب عن نفسه ، فمن اعتدى على أملاك الدولة كان آكلاً لأموال الناس بالباطل. قال الله تعالى:M k l m n o L[٣].

أي بغير وجه حق ، كالسرقة ، والغش ، والتعدي على الناس ، والكسب عن طريق غير مشروع[٤].

المطلب الثاني : حقوق الموظف العام في القانون والشريعة .

لكي يقوم الموظف بالواجبات الموكولة إليه من قبل الإدارة على أكمل وجه ، لا بد له من حقوق تمكنه من أداء واجبات وظيفته وهو مطمئن على مورد رزق ثابت يكفيه ويكفي

---

(١) سورة الإسراء: آية (٣٤).

(٢) السيوطي ، جامع الأحاديث (٣٠٩٤٣) (٢٨ / ١٨٩) ، المتقي الهندي ، كنز العمال ، (حديث : ١٤٣٥٧) (٥/ ٧٧٧) . .ابن مفلح ، الآداب الشرعية ، ج١ ،ص٢٢٥. ص٧٣.

(٣) سورة البقرة: آية (١٨٨).

(٤) حومد، أسعد محمود ، أيسر التفاسير، (راجعه محمد متولى الشعراوي وأحمد حسن مسلم) ، ط١ ، ١٩٩٠م ، ج١، ص٨٤.

أسرته ، ومطمئن إلى حصوله على الحوافز المشجعة في حالة مضاعفته الإنتـاج ، وحـصوله على فترات راحة تمكنه من استعادة نشاطه وتجديد قدراته ، فضلا عن حقه عند مضاعفة الجهد وإثبات الجدارة في الترقي إلى درجات أعلى في السلم الوظيفي ، وكذلك الاطمئنان على مستقبل أيامه خصوصا عند بلوغه سن الشيخوخة أو في حالة العجز ، والاطمئنان على مـستقبل أولاده من بعده[١] . لذا يقتضي تفرغ الموظف لمباشرة مهام وظيفته حصوله علـى حقـوق تتمثـل : بالمزايا المالية ، كالمرتبات والعلاوات ، والمكافآت ، والتعويضات . وبمزايا أدبية ،كالإجـازات ، والترفيعات .كلها في مقابل قيام الموظف بالواجبات المفروضة عليه لصالح الإدارة [٢] ، فكـل حق يقابله واجب[٣] وكل واجب يقابله حق .وفيما يلي بيان هذه الحقوق.

الفرع الأول : حقوق الموظف العام في القانون .

أولاً: المزايا المالية :

يحصل الموظف العام إثناء الخدمة على مقابل مادي نظير العمل الذي يقوم به ، ويتمثل ذلك بالحقوق التالية:

١) الراتب :

يعتمد الموظف غالباً في تدبير شؤون حياته المادية على ما تقدمه الدولة له مـن راتـب كي يستطيع أن يعيش في مستوى لائق من الحياة يُمَكِنَهُ من أن يبذل مجهوده في الوظيفـة التـي يشغلها ومواجهة متطلبات الحياة ، فهو معتمدة في حياته ، ومعيشته ، ومستقبله[٤].

وقد عرف المشرع الأردني الراتب في المادة الثانية من نظام الخدمـة المدنيـة بأنـه: "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهـام الوظيفـة التـي يشغلها ، ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت".

و"هذا التعريف منتقد ؛ لأنه لم يُبرز العنصر الأساسي في الراتب ، وهو المقابل المـالي (أي المبلغ من المال) الذي يتقاضاه الموظف من خزينة الدولة ، واكتفـى باسـتخدام اصـطلاح الراتب الأساسي الشهري ، وهو لايؤدي المعنى المقصود في تعريف الراتب ، فضلاً عن أنه لا يتفق مع أصول الصياغة القانونية التي تقتضى عدم تعريف الشيء بمثله"[٥].

---

[١] شرف الدين ، النظام القانوني للموظف العام ، ص٨٠ .

[٢] بطارسة ، نظام الوظيفة العامة ، ص١٩٥.

[٣] الطماوي ،سليمان محمد ، الوجيز فـي القـانون الإداري ، دار الفكـر العربـي ، القـاهرة ، ١٩٨٢م ، ص٤٩١.

[٤] ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٣٢٢.

[٥] كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١١١.

ومن خلال ذلك يمكن بيان المقصود بالراتب بأنه: المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف من الدولة كل شهر بصفة دورية منتظمة وفقاً للقوانين واللوائح نظير قيامه بأداء واجبات الوظيفة التي عين فيها[١].

وقد نص الدستور الأردني في المادة (٢٣) على ذلك فجاء فيها : " ...٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية : أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته "

كما نصت المادة (١٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة ، ما يقابلها من راتب وبشكل مفصل ، ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

٢) **العلاوات**: والعلاوات في حقيقتها داخلة في الراتب الشهري الصافي الذي يقبضه الموظف شهرياً ، فهي تعد جزءاً من الراتب ، ومع هذا تعتبر حقاً من حقوقه[٢] . ويقصد بها: "مبلغ من المال يضاف إلى الراتب الأساسي للموظف كميزة مالية يقرها النظام القانوني للوظيفة العامة"[٣].

وتهدف هذه العلاوات إلى سد بعض حاجات الموظف المادية وما يتطلبه تزايد مسؤولياته العائلية والاجتماعية[٤] .وهي أنواع عديدة منها:

أ. العلاوة الأساسية: وهي علاوة تحدد بنسبة معينة من الراتب الأساسي.

ب. علاوة غلاء المعيشة: وهي من باب تحسين المعيشة للموظف وتتناسب مع فئة الموظف.

ج. العلاوة العائلية: وهذه لا تدفع إلا لمن يكون متزوجاً عن زوجته وأولاده إن وجدوا، ولا تدفع للموظفة إلا إذا كان زوجها متوفياً ، أو مقعداً ، أو كانت معيلة لأبنائها.

د. العلاوات الإضافية : وتمنح هذه العلاوات بنسب من الراتب الأساسي ويجوز الجمع بينهما في حالات معينة هي: علاوة فنية وتخصصية أو علاوة صعوبة عمل،وعلاوة المسؤولية والإشرافية ، وعلاوة موقع العمل ، وأي علاوة إضافية أخرى يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس.

وقد نصت المواد (٢٣- ٢٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه العلاوات المختلفة.

---

[١] بطارسة، نظام الوظيفة العامة ، ص١٩٥. مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ٢٧١.
[٢] بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص ١٩٥.
[٣] ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٣٢٣.
[٤] حبيش ، الموظف العام ، ص٧٧-٧٨.

٣) المكافآت والحوافز:

وهذه لا تعتبر من الراتب الأصلي ولكنها طارئة ؛ وذلك لأن الموظف كقاعدة عامة يجب أن يخصص وقته وجهده لأداء واجباته الوظيفية.

كما أنه يلزم بأداء الأعمال الإضافية سواء أكانت من طبيعة العمل الأصلي أم من طبيعة مغايرة. فالمكافآت أمر جوازي للإدارة لاعتبارات ترجع إلى صالح العمل والمصلحة العامة[١]. وهو ما يمنح للموظف من حوافز مالية ، أو حوافز معنوية ، أو كليهما أثناء خدمته أو بعد انتهائها بإحالته على التقاعد أو وفاته.

ومن أهم أنواع المكافآت

١) مكافأة العمل الإضافي : وهي مكافأة تمنح للموظف الذي يكلف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي.

٢) مكافأة العضوية في المجالس والهيئات واللجان.

٣) مكافأة تشجيعية (أو مكافأة زيادة الأداء) : وهذه المكافأة تمنح للموظف الذي يبذل جهداً غير عادي ، أو يقدم خدمة ممتازة في مجال عمله.

وقد نصت المواد (٢٩، ٣٠، ٣٤، ٣٥، ٣٦) من الفصل السابع نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه المكافآت والحوافز تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت).

٤) **البدلات**: وهي المبالغ المالية التي تمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة ، أو بسبب طبيعة العمل ذاته ، أو خطورته ، أو ملابساته.وتضم هذه البدلات عادتا إلى راتب الموظف ، ولكنها لا تعد جزءاً منه لانتهائها بانتهاء الغرض الذي منحت من أجله[٢].

ومن أهم أنواعها:

- بدل التمثيل لشاغلي الوظائف العليا.
- بدل التنقل والسفر والإيعاز.
- بدل مخاطر المهنة.

وقد نصت المادتين (١٩ و ٢٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه البدلات.

٥) **التعويضات**: وهي جبر خسارة أو مبلغ من المال أنفقه الموظف بسبب الوظيفة[٣] .ومن أهم أنواع التعويضات[٤].

---

(١) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ٢٧٧.

(٢) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١١٨-١١٩. ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص٢٢٣-٢٢٤.

(٣) هيكل ، السيد خليل ، القانون الإداري السعودي ، ط١ ، مطابع جامعة الملك سعود ، ١٩٩٤م ، ص١٧٧.

(٤) المادة (١٧٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧).

أ. التعويض الذي يصرف للموظف الذي يصاب بحالة عجز جزئي أو كلي أو عاهة مستديمة إذا وقعتا بسبب العمل بعد صدور قرار من المرجع الطبي المختص.

ب- التعويض الذي يصرف لورثة الموظف في حالة الوفاة أثناء وجوده في الخدمة المدنية ، ولا يؤثر هذا التعويض على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفى أو المعالون من أفراد أسرته ، بما في ذلك حقوقهم التقاعدية ، أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي. وقد نص الدستور الأردني في المادة (٢٣) على ذلك فجاء فيها : " ...٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية : ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين ، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل "

كما ونصت الفقرة (أ ،ب) من المادة (١٧٧) من نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق.

٦) **الراتب التقاعدي** : وهو المبلغ المالي المفروض للموظف المنتهية علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها المدة المقدرة في القانون ، مؤسس على ما يجري استقطاعه من مرتب الموظف أثناء خدمته في الوظيفة[١].

فالراتب التقاعدي من أهم مميزات نظام الوظيفة ومن العوامل المشجعة للأفراد على الالتحاق بها ؛ لما توفره من استقرار في الحياة للموظف ولأسرته من بعده. [٢]

وقد أولى المشرع الأردني هذا الأمر الاهتمام البالغ حيث نصت المادة (١٧٧) الفقرة (أ) رقم (٥) من نظام الخدمة المدنية على هذا الحق ، كما قد أصدر قوانين خاصة بذلك وهي: قانون التقاعد المدني، وقانون مؤسسة الضمان الاجتماعي.

ثانياً: المزيا الأدبية :

ويقصد بها : الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[٣].

١) **الترفيع (الترقية) :**

ويقصد بها: نقل الموظف من وظيفة أو درجة معينة إلى وظيفة أو درجة أخرى ذات مستوى أعلى[٤].

والترفيع من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثراً بتحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية ،وهو الوسيلة الطبيعية لأعداد القادة الإداريين من بين الموظفين حيث

---

(١) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ٢٧٨- ٢٧٩.
(٢) مقدم ، أخلاقيات الوظيفة ، ص٩٤.
(٣) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٩١.
(٤) مصطفى، الوظيفة العامة، ص ٢٨٠.

أن طبيعة النظام الإداري تقتضي أن ينشأ في كل جهاز مستويات إدارية متعددة، لذا يعمل الترفيع على غرس الحافز في نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملا في الفوز به[١] .

ونظراً لأهمية هذا الحق فقد حرص المشرع الأردني على تضمين نظام الخدمة المدنية القواعد التي تحكم ترفيع الموظفين في (الفصل الثاني عشر) تحت عنوان (الترفيع وتعديل الأوضاع وإشغال الوظائف الإشرافية) من المادة (٧٧- ٨٩) مبيناً فرص الترفيع وإجراءاته وشروطه وأسسه [٢].

٢) الإجازات:

المبدأ العام أن يتفرغ الموظف لعمله الذي يشغله وأن يعطيه كل وقته ، لكن لغايات الصالح العام ومصلحة الموظف لا بد من حصول الموظف العام على عدد من أيام الإجازة للراحة وتجديد النشاط الجسمي والنفسي، لذا تعد الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام، يستمده من مركزه النظامي الذي يشغله بصورة لا تخل باستمرار سير المرفق العام وتقديم الخدمة العامة بالشكل الملائم.ومع كون الإجازة حقاً للموظف إلا أنها ليست حقاً مطلقاً ، وإنما هي حق عند توافر شروط استحقاقها، وتتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية في منحها أو عدم منحها أو تحديد وقت منحها في بعض الإجازات[٣].وقد نص الدستور الأردني في المادة (٢٣) على ذلك فجاء فيها : " ...٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية : ب- تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر "

وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، وإجازة الدراسة، والإجازة بدون راتب.

وقد خصص المشرع الأردني (الفصل الرابع عشر) من نظام الخدمة المدنية لتنظيم الإجازات المتنوعة التي يحق للموظف الحصول عليها تحت عنوان (الدوام الرسمي والإجازات) من المادة (٩٨- ١١٨). حيث تضمن هذا الفصل أحكاماً بأنواع الإجازات وعددها وشروط منحها، وهي أحكام خاصة بالموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية ، وبالتالي تختلف عن أحكام إجازات الموظفين التي تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة ، كالقضاة وأعضاء هيئة تدريس الجامعات[٤].

---

(١) الزعبي ، القانون الإداري ، ص٢١٣.
(٢) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧).
(٣) بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص ٢٠٠-٢٠١.
(٤) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٢٧.

الفرع الثاني:حقوق الموظف في الشريعة :

أولاً: الراتب (الأجر):

يمثل الراتب أول وأهم حق للعامل بعد توليه منصبه ، إذ هو السبب المباشر لدخوله الخدمة ، لذا اعتنى الإسلام به عناية فائقة ، ومن معالم عنايته به ما يلي:

١. استحقاق الراتب (الأجر):

فالأجر في مقابل العمل مبدأ عام . جاء به القرآن في قول الله تعالى M y z { | ~ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ ﴿٢٦﴾ قَالَ إِنِّىٓ أُرِيدُ ©أُنكِحَكَ إِحْدَى ٱبْنَتَىَّ هَـٰتَيْنِ عَلَىٰٓ أَن تَأْجُرَنِى ثَمَـٰنِىَ حِجَجٍ µ ¶ فَمِنْ عِندِكَ ۖ وَمَآ أُرِيدُ أَنْ أَشُقَّ عَلَيْكَ ۚ سَتَجِدُنِىٓ إِن شَآءَ ٱللَّهُ مِنَ ٱلصَّـٰلِحِينَ ﴿٢٧﴾ L[1] .وقال رسول الله r "أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه"[2] ، وقال رسول الله r "من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول[3]"[4].

فهذه النصوص تؤكد ضرورة وجود الأجر بالنسبة للعامل ، طالما أنه تولى عملاً من قبل السلطة المختصة التي يجب عليها فرض الأجر في مقابل الخدمة التي يقوم بها .

لذا يستحق الموظف راتبه فور انتهائه من عمله ، فإن كان عمله مستمراً لا ينتهي بمدة محددة فإن استحقاق الراتب يكون بصفة دورية على فترات منتظمة[5]، وإن كان يستوفى في كل شهر جعل العطاء في كل شهر ، وإن كان يستوفى في وقت واحد من السنة جعل العطاء في رأس كل سنة ، فيكون المال مصروفاً إليه عند حصوله[6]. وللأمة الإسلامية في ذلك متسع في تحديد دفع الأجور حسبما ترى المصلحة للفرد وللمجتمع ، وحسبما يتفق وظروف العمل وتسهيل إجراءات حفظ الحسابات فقد يدفع أسبوعيا أو شهريا[7] .

---

(١) سورة القصص : آية (٢٦-٢٧) .

(٢) أخرجه ابن ماجه في(سننه) كتاب : الرهون ، باب : أجر الأجراء (حديث: ٢٤٤٣) (١٦٢/٣) .والبيهقي في (السنن الكبرى) كتاب: الإجارة، باب: إثم منع الأجير أجره (حديث: ٤٣٩) (١٢١/٦). الألباني (صحيح ابن ماجة) (حديث : ١٥٨٠)(٥٩/٢) وقال : صحيح .

(٣) الغلول : في المغنم خاصة ، أصله : أن الرجل كان إذا اختار من المغنم شيء غلّه أي أدخله في أضعاف متاعه وستره ، فسمي الخائن غالاً . ابن قتيبة ، أبو محمد عبد الله بن مسلم (ت٢٧٦هـ) ، غريب الحديث ، (وضع فهارسه : نعيم زرزور) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ج١ ، ص٤٥ .

(٤) أخرجه أبو داوود في (سننه) كتاب: الخراج. باب: في أرزاق العمال (حديث: ٢٩٤٣) (٢/ ١٤٩).والحاكم في (المستدرك على الصحيحين) في كتاب : الزكاة ، (حديث : ١٤٧٢) (٥٦٣/١) وقال : حديث صحيح على شرط الشيخين ولم يخرجاه .الألباني (صحيح الجامع) (حديث:٦٠٢٣) (١٠٤١/٢) وقال : صحيح.

(٥) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص ٢٩٥.

(٦) ابن سماك، رونق التحبير، ص ٩٥.

(٧) أبو سن ، أحمد إبراهيم ، الإدارة في الإسلام ، ط٢ ، المطبعة العصرية ، دبي ، ١٩٨١م ، ص٨٦ .

ومن حق الموظف في الراتب أن لا يحبس عنه إذا اجتمع ، بل يصرف إليه عند حصوله وألا يُطالب به إذا تأخر ، وإذا تأخر عنه عند استحقاقه وكان حاصلاً في بيت المال كان له مطالبة به كالديون المستحقة.وإن أفلس بيت المال (خزانة الدولة) لعوارض أخرت رواتب الموظف كان هذا الراتب ديناً على بيت المال[١].

٢ - تحديد الراتب (الأجر):

دل على ذلك سنة رسول الله r وآثار الصحابة رضي الله عنهم:فقد فرض رسول الله r لعتاب بن أسيد عندما استعمله على مكة كل سنة أربعين أوقية من فضة[٢].وفرض عمر لعياض بن غنم رضي الله عنهما[٣]حين ولاه حمص كل يوم ديناراً ومداً وشاه[٤]. وفرض علي رضي الله عنه لقاضيه شريح خمسمائة[٥].

٣) كفاية الراتب (الأجر) .

فكما يجب على السلطة المختصة فرض الأجر للموظف مقابل الخدمة التي يقوم بها ، لابد من موافقته لظروف المعيشة[٦]؛ وذلك وفقاً لنوع الوظيفة التي يشغلها الموظف ، وقدر ما لها من مكانة اجتماعية ، ومن حيث مستوى الأسعار؛ لكي يقوم بعمله على أفضل وجه وحفظا له من الانزلاق إلى المفسدة ، ذلك أن كثيراً من مظاهر الفساد الإداري يعود إلى ضعف الراتب وشروط العمل غير المتكافئة مع حجم العمل ونوعه[٧] . لذا كان رسول الله r يمنح عامله كفايته،فقال رسول الله r : "من ولي لنا عملاً فلم يكن له زوجة فليتزوج ، أو خادماً ، فليتخذ خادماً ، أو مسكناً ، فليتخذ مسكناً ، أو دابة ، فليتخذ دابة ، فمن أصاب شيئاً سوى ذلك ، فهو

---

(١) ابن سماك، رونق التحبير، ص ٩٥.

(٢) الزيلعي، أبو محمد جمال الدين عبد الله بن يوسف بن محمد (ت٧٦٢هـ) ، نصب الراية لأحاديث الهداية مع حاشيته بغية الألمعي في تخريج الزيلعي، ط١، ٤٠م (تحقيق: محمد عوامة) ، مؤسسة الريان للطباعة- بيروت، ١٤١٨هـ- ١٩٩٧م، ج٤، ص ٢٨٦.الحلبي، علي بن برهان الدين، السيرة الحلبية المسمى " إنسان العيون في سيرة الأمين والمأمون " ، دار لمعرفة ، بيروت ، ج٣ ، ص٣ .ابن كثير، سيرة ابن كثير، ج٣، ص ٦٩٨.

(٣) عياض بن غنم بن زهير بن أبي شداد بن ربيعة، أسلم قبل الحديبية وشهد الحديبية مع رسول الله r، ابن سعد، أبو عبد الله محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، ٨م، (تحقيق: إحسان عباس) ، دار صادر، بيروت، ١٩٦٨م، ج٧، ص ٣٩١.

(٤) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٧، ص ٣٩٨. ابن عساكر، أبو القاسم علي بن الحسن ابن هبة الله (ت٥٧١هـ) ، تاريخ دمشق ، ط١ ، (تحقيق ودراسة : علي شيري) ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٩هـ -١٩٩٨م ، ج٤٧، ص٥٦٩.

(٥) الزيلعي، نصب الراية، ج٤، ص ٢٨٦.

(٦) مصطفى ، الوظيفة العامة ، ص٣٨.

(٧) أبو سن ، الإدارة في الإسلام ، ص١٠٢.

غال أو سارق"[١].فبهذا الحديث قد جمع لنا حقوق الموظفين التي هي أمل كل موظف ولا تستطيع دولة في العالم أن توفرها الآن لموظفيها[٢].

وكان عمر رضي الله عنه يوصي الولاة باختيار الصالحين للقضاء ، وبإعطائهم المرتبات التي تكفيهم ، فقد أعطى رضي الله عنه شريحاً كفايته حيث كان يرزقه مائة درهم على القضاء ، فزاده علي رضي الله عنه، وذلك لكثرة عياله ، حتى جعل له في كل شهر خمسمائة درهم . وقد عاتبه بعض أصدقائه على أخذ الأجر وقال له : أحتسب ، فقال شريح: "ومالي لا أرتزق ، أستوفي منهم وأوفيهم ، أصبر لهم نفسي في المجلس ، وأعدل بينهم في القضاء".

فقد بين شريح لأصدقائه أنه يفرغ نفسه عن أشغاله لعمل المسلمين ، فيأخذ كفايته من مال المسلمين[٣].

وقد قال علي رضي الله عنه لمالك بن الأشتر حين ولاه على مصر: "... ثم أسبغ عليهم الأرزاق ، فإن ذلك قوى لهم على استصلاح أنفسهم ، وأغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك"[٤].

والكفاية معتبرة في ثلاثة أوجه:

أولها: عدد من يعوله من الذراري .

ثانيها: عدد ما يرتب له من الخيل والظهر (أي المركبات في العصر الحاضر) .

وثالثها: حال الموضع الذي يرتب فيه من الغلاء والرخص، فيقدر فيه كفايته في نفقته ، وكسوته لعامه كله فيكون هذا المقدر في عطائه[٥].

ثانياً: العلاوات :

عرف التاريخ الإسلامي هذا الحق وطبقه في حياة المسلمين ، فقد كان عمر رضي الله عنه يزيد رواتب عماله سنوياً مع زيادة موارد الدولة ، فقد فرض لقاضيه شريح راتباً قدره مائة

---

(١) أخرجه أحمد في سننه (حديث: ١٨٠٤٤، ١٨٠٤٦) (٤/ ٢٩٤) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث صحيح، أخرجه الطبراني في (المعجم الكبير)، (حديث: ٧٢٦) (٢٠/ ٣٠٥) .

(٢) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص ٥١.

(٣) السرخسي، أبو بكر محمد بن أحمد بن أبي سهل (ت ٤٨٣هـ) المبسوط، ط١، (دراسة وتحقيق :خليل محيي الدين الميس)، دار الفكر- بيروت، ١٤٢١هـ- ٢٠٠٠م، ج١٥، ص ١١. وكيع، أبو بكر محمد بن خلف بن حيان البغدادي (ت٣٠٦هـ) ، أخبار القضاة، ط١، ٣م (صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه : عبد العزيز مصطفى المراغي)، المكتبة التجارية الكبرى، مصر ، ١٣٦٦هـ- ١٩٤٧م، ج٢، ص ٢٢٧.

(٤) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ط١، ٢٠م، (تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم)، دار إحياء الكتب العربية، ١٩٥٩م، ج١٧، ص٧٠.

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٠٥. ابن سماك، رونق التحبير، ص ٩٥.

درهم شهرياً ، وظل هذا الراتب في زيادة كل عام حتى وصل في عهد علي رضي الله عنه إلى خمسمائة درهم ، وكان يعبر عن كفايته بقوله : (استوفي منهم وأوفيهم)[١].

وكان طبيعة هذه العلاوة (الزيادة السنوية) إنما تتم بنسبة تجعل الراتب أكثر تناسباً مع الزيادة الحادثة في أسعار السلع الأساسية ، بحيث يبقى مستوى الموظف المعيشي ثابتاً عند حد الكفاية لا يتأثر سلباً بتفاوت واختلاف الأسعار أو الأثمان.

ثالثاً: المكافآت

عرف التاريخ الإسلام هذا الحق ، إذ كتب عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما كتاباً جاء فيه "إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف فإذا أتاك لكذا وكذا ، فأعطه مائتي درهم ، وإن جاءك بعد ذلك ، فلا تعطه شيئاً واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم"[٢].

وهكذا فقد بين عمر رضي الله عنه بفعله بمكافآة من أتقن عمله، وأسرع في إنجازه تشجيع الموظف الكفء الذي أجاد في عمله .

رابعاً: حق الإجازات :

لكي يؤدي الموظف عمله على أفضل وجه بعد عمل طويل ، لا بد له من فترة راحة يستعيد فيها نشاطه البدني والنفسي ، إذ لا تكليف إلا بمقدور ، تحقيقاً لقوله تعالى: M لَا يُكَلِّفُ © نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا) [٣].وقد دلت سنة رسول الله r على أحقية راحة البدن والنفس فلا اجهاد متواصل يضنيهما ذهنياً وبدنياً . فقد أقر رسول الله r قول سلمان لأبي ذر رضي الله عنهما عندما أنكر عليه إجهاد نفسه والتشاغل عن أهله بقوله : (إن لربك عليك حقاً، ولنفسك عليك حقاً، ولأهلك عليك حقاً، فأعط كل ذي حقاً حقه.فقال النبي r : "صدق سلمان")[٤]

وقد عرفت الإدارة الإسلامية أهمية حصول العمال على إجازة يريحون بها أبدانهم ، وتصفوا بها أذهانهم ، ويزول عنهم كللهم متى لحقهم التعب والنصب واعترضهم الضجر والملل ، والأخذ بنصيب من لذاتهم وأوطارهم التي تميل النفوس إليها وتتهافت عليها ، فإن لم يحصلوا

---

(١) وكيع ، أخبار القضاة،ج٢، ص ٢٢٧.السرخسي، المبسوط، ج١٥، ص ١١.
(٢) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٧، ص ١٢٦.
(٣) سورة البقرة: آية (٢٨٦).
(٤) أخرجه البخاري كتاب: الصوم، باب: من أقسم على أخيه ليفطر في التطوع (حديث: ١٩٦٨) .

على ذلك ، قصروا في الأعمال وتهاونوا بالأشغال[١]. قال الماوردي: "اجعل زمان فراغك مصروفاً إلى حالتين أحدهما: راحة جسدك وأجمام خاطرك ليكونا عوناً لك على نظرك..." [٢].

خامساً: التظلم :

يعد حق التظلم من أهم حقوق الموظف ، إذ فيه ينتصف لنفسه ممن ظلمه وتستريح نفسه بأخذ حقها ، وهذا عدل الله في الأرض ، وقد أداه النبي r إذ أنصف المظلومين سواء كانوا عماله أو سائر أفراد مجتمعه.

وقد عرفت الإدارة الإسلامية هذا الحق تحت مسمى ولاية المظالم ويقصد بها: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"[٣]. حيث كان يتلقى ناظر المظالم شكاوى وتظلم الموظفين بحكم كونه مراقباً للأجهزة الإدارية ، وهذا يعني أن الفكر الإداري في الإسلام يأخذ الشكل الثاني من عمليات المراقبة وهو وجود جهاز مستقل يتولى عملية التحقيق والرقابة وتلقي تظلمات موظفين الدولة[٤].

سادساً: التقاعد:

يعد الراتب التقاعدي من أهم مميزات نظام الوظيفة ، ومن العوامل المشجعة للأفراد على التحاق بها لما توفره من استقرار في الحياة للموظف ولأسرته من بعده ، وبهذا الحق عمل فقهاء الشريعة ، إذ أقروا استبقاء العطاء لمن كبر سنه أو عجز عن العمل لعلة ما . كما منحت أسرته التي يعيلها راتبهم وأرزاقهم الكافية عند وفاته[٥].

حيث كان النبي r يتولى مؤنة كل من لا يقوم بمصالح نفسه من ذرية صغاراً محتاجين وأطفالاً مات عنهم أبوهم ، وكذلك المرضى الذين لا يقدرون على العمل بقدر معاش مثلهم في بلدانهم[٦]. قال رسول الله r : "من ترك ديناً أو ضياعاً فليأتني فأنا مولاه"[٧].

- مقارنة بين حقوق الموظف في الشريعة والقانون

نلاحظ أن حقوق الموظف في الشريعة والقانون متفقة في كل الوجوه ؛ ذلك أنها صادرة من باب السياسة المهتبرة شرعا .

---

(١) القلقشندي، صبح الأعشى، ج١، ص ١١٦.
(٢) الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب (ت٤٥٠هـ) ، قوانين الوزارة، ط٣ ، (تحقيق : فؤاد عبد المنعم ومحمد سليمان)، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٤١١هـ -١٩٩١م ، ص ١٤٤.
(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٣٠.
(٤) الشباني، نظام الخدمة المدنية، ص٩٠.
(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٠٦.
(٦) العظيم آبادي، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، كتاب : الخراج ، باب : في أرزاق الذرية(٨/ ١٢١).
(٧) أخرجه البخاري، كتاب: في الاستقراض وأداء الديون ، باب: الصلاة على من ترك ديناً (حديث: ٢٣٩٩).

الفصل الثاني

التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره

المبحث الأول: مفهوم الفساد وعلاماته وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه .

المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه .

المبحث الثالث: الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن)

المبحث الرابع : أسباب الفساد الإداري وآثاره .

الفصل الثاني

التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره

تمهيـــــد :

يعد الفساد الإداري أهم عوائق التقدم والتنمية عبر العصور ، حيث كانت أساليبه تتطور طردياً مع التقدم الحضاري للأمم ؛ ومن أجل هذا استأثرت ظاهرته الاهتمام بإيجاد حل له لما يشكل من خطر عظيم على أي كيان يحل فيه ، فهو وباء حقيقي ، لذلك عمد المتخصصون في النظام الإداري على بيان حقيقته وتصويره ، وبيان خصائصه ، وأسبابه وآثاره ؛ ليتمكنوا من وضع الوسائل المناسبة لعلاجه . وبناء على هذا يأتي هذا الفصل في الحديث عن هذا الأمر في أربع مباحث :

المبحث الأول: مفهوم الفساد وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه.

المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه.

المبحث الثالث: الفساد الإداري من المنظور التاريخ والدولي والمحلي.

المبحث الرابع: أسباب الفساد الإداري وآثاره.

المبحث الأول

مفهوم الفساد وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه

المطلب الأول: مفهوم الفساد :

الفرع الأول: الفساد لغة[(١)]:

فسد: الفاء والسين والدال كلمة واحدة، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً. والجمع: فَسْدَى ، والاسم: الفَسَادُ. يقال: فسد الشيء يفسده فساداً، وهو فاسد أي : بطل واضمحل. والفساد نقيض الصلاح، والمفسدة ضد المصلحة ، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا: هذا الأمر مفسدة لكذا أي: فيه فساد. فالفساد: التلف ، والعطب ، والاضطراب ، والخلل ، والجدب ، والقحط ، وإلحاق الضرر. قال الله تعالى: M ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ L[(٢)] .وقال الله تعالى: M â فِى ٱلْأَرْضِ فَسَادًا L[(٣)].

الفرع الثاني: الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني :

تعددت التعريفات لمفهوم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة[(٤)]، وذلك تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة . كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها المهتم ما بين رؤية سياسية ، أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية ، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد[٥] .

ومن هذه المفاهيم ما عرفه السيد شتا حيث عرف الفساد بأنه: "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص ، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية ، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة ، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون ، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي". وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام ، وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل[(٦)]

---

(١) ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، باب الفاء والسين وما يثلثهما، ج٢، ص ٣٥٤- ٣٥٥. ابن منظور، لسان العرب، باب الدال فصل السين، ج٣، ص٣٣٥. الزبيدي، تاج العروس، ص ٢١٧٣. الأصفهاني، مفردات غريب القرآن، ج١، ص٣٧٩. أحمد الفيومي، المصباح المنير، ج١، ص٢٤٥.

(٢) سورة الروم : آية (٤١).

(٣) سورة المائدة : آية (٣٣)

(٤) موسى، عيسى عبد الباقي، (٢٠٠٤م)، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر ، ص٨٥.

(٥) أبو دية، أحمد، الفساد "سبله وآليات مكافحته"، ط١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ٢٠٠٤م، ص٢.

(٦) شتار ، السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية،الإسكندرية، ٢٠٠٣م،ص٤٣-٤٤

فالاتجاه الغالب في تعريف الفساد والأكثر رواجاً من الناحية العملية ولا سيما بالنسبة للعاملين في حقول التنمية[١] هو الذي ينظر إليه على أنه "إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة ؛ بهدف تحقيق نفع شخصي ، أو فئوي وما إليهما"[٢].

حيث عرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد ، الفساد بأنه[٣]: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب ، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية ، أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها ، أو تعرض ، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر ، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر".

وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "كل عمل يتضمن يسود استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته"[٤].

أما الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية ، فقد عرفت الفساد بأنه: "عمل يقوم به موظف عام ، أو خاص ، أو مواطن يتم من خلاله خرق القواعد ، والأنظمة ، والإجراءات والمبادئ المعمول بها ، أو الانحراف عنها والتي تحكم الإنجاز المقبول للواجبات الوظيفية بقصد الحصول ، أو توقع الحصول على عائد ، أو ربح شخصي ، أو جماعي"[٥].

ويرى بيرلاكوم أن الفساد في حقيقته يشير إلى نوعين من الانحراف: "الأول : سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوى في إطار وظائفه العامة ، أو الخاصة لتجاوز القواعد المقررة ، إما لصالحه ، أو لحساب شخص آخر، أو منظمة أخرى.

الثاني: تحريف ، أو التحايل على قاعدة مهنية ، أو مبدأ أخلاقي حيث يكون العقاب غير محدد بدقة"[٦].

---

(١) خير الله، داوود (٢٠٠٤م)، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦، ص٤١٥.

(٢) موسى، معالجة الصحف، ص٨٥.

(٣) علي، جعفر عبد السلام(٢٠٠٣م) ، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية ، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٤هـ، ص٥٥.

(٤) هلال، محمد عبد الغني حسن، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة،٢٠٠٧م، ص ١٠. أبو دية، الفساد، ص٢.

(٥) الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد الإداري مقدمة إلى ندوة نحو إستراتيجية لمكافحة الفساد، عمان، الأردن، للفترة ٢٦-١١/٢٧/ ١٩٩٥، ص١. نقلاً عن: حرا حشة، الفساد الإداري، ص٢٨.

(٦) بيرلاكوم، الفساد، (ترجمة سوزان خليل)، ط١، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣م، ص٢٨.

وبهذا يتضح عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد . وعلى كل حال يمكن النظر للفساد على أنه: "سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام ، يصدر عن شخص أو هيئة عامة كانت أو خاصة".

الفرع الثالث: الفساد في الاصطلاح الشرعي .

الفساد هو: كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها ، والعمل بها[١]. فهو يتناول جميع الشر[٢] من المحرمات والمكروهات شرعاً، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله تعالى[٣]. يقول الزمخشري: "الفساد: خروج الشيء عن حال استقامته وكونه منتفعاً به، ونقيضه، الصلاح، وهو الحصول على الحال المستقيمة النافعة"[٤] ويقول القرطبي: "الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها"[٥]. ويقول ابن كثير: "الفساد هو العمل بالمعصية"[٦]. ويمكننا القول أن الفساد هو: "كل مخالفة لنص شرعي أو اتفاق عرفي معتبر".

المطلب الثاني: ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم والسنة النبوية.

الفرع الأول: ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم

ورد لفظ الفعل الثلاثي "فسد" ومشتقاته في القرآن الكريم في خمسين موضعاً بدلالات متعددة وسياقات مختلفة[٧] منها[٨]:

١. **الفساد بمعنى المعصية**: ومنه قول الله تعالى: M a b c d e f g h i j k l m n o p q r s L[٩].

---

[١] أحمد، معاوية أحمد سيد(٢٠٠٣م) ، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد ، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص٢١٠.

[٢] ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت٧٢٨هـ) ، مجموع الفتاوى، (تحقيق : عامر الجزار وأنوار الباز) ، دار الوفاء ،المنصورة ،مكتبة العبيكان، الرياض ١٤١٨هـ-١٩٩٧م ج٧، ص٨٣.

[٣] الجيوسي، عبد الله (٢٠٠٥م) الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية)، مؤتة للبحوث والدراسات، ٢٠ (٥)، ص١٧٧.

[٤] الزمخشري،أبو القاسم جار الله محمود بن عمر (ت ٥٣٨هـ) ، الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل ، ط١ ، دار الفكر ، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م، ج١، ص ١٧٩.

[٥] القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١، ص ٢٠٢.

[٦] ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص ٧٩.

[٧] فسد، أفسدوها (١) الفسادَ (٤) الفسادُ (١) الفسادِ (١) المُفسدَ (١) المُفسدون (١) المفسدين (١٠) بالمفسدين (٢) تُفسدوا (٤) فساداً (٣) فَسادٍ (١) كالمُفسدينَ (١) لتُفسدنَّ (١) لفسدَتَا (١) لَفَسَدتِ (١) لنُفْسِدَ (٢) ليفسدَ (١) ليفسدوا (١) مُفسدون (١) مفسدين (٥) وفسادٌ (١) ويفسدون (٢) يُفسدُ (١) يُفسدونَ (٣). عدد الكلمات المختلفة = ٢٤. عدد الكلمات الكلي لهذا الجذر = ٥٠. خضر، محمد زكي محمد، معجم القرآن الكريم، ١٤٢٦هـ/ ٢٠٠٥م، ج٢، ص٥.

[٨] ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، ط٣، مؤسسة السائد، عمان، ١٩٨٧، ص ٤٦٩. الصالح، محمد أحمد(٢٠٠٣م) ، التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية ، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة من الفساد،المجلد الأول ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص ١٢٣- ١٢٨.

[٩] سورة البقرة : آية (١١-١٢).

فالفساد هو معصية الله تعالى؛ لأن من عصى الله في الأرض ، أو أمر بمعصية ، فقــد أفسد في الأرض؛ لأن إصلاح الأرض والسماء بالطاعة[١].

٢. الفساد بمعنى الظلم:

ومنه قول الله تعــالى: M [^ _ ` a b c d e L[٢] ، أي: لا تظلموا الناس أشياءهم ، فلا تنقصوهم مما استحقوه شيئاً ، فالخيانة فــي المكيــال والميــزان مبالغة في الفساد في الأرض[٣].

ومنه قول الله تعــالى: M Q R S T U V W X Y Z | \ [^ _ L[٤]، أي : إذا ولي فَعَلَ ما يفعل ولاة السوء ، فيسعى بالتعدي والظلم ؛فيحبس الله للــشؤم ظلمه القطر ؛ فيهلك الحرث والنسل[٥]، والآية بعمومها تعم كل فساد كان في أرض ، أو مــال ، أو دين[٦].

٣.الفساد بمعنى القتل:

ومنه: قول الله تعالى: M ! " # $ % & ' ( ) (+ , - . / 0 1 2 3 4 5 6 7 9 : ; < = > L[٧].وقول الله تعــالى: M ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 : ; L[٨].

أي : من قتل نفس بغير سبب من قصاص ، أو فساد في الأرض ، واستحل قتلهــا بــلا سبب ولا جناية ، فكأنما قتل الناس جميعاً ؛ لأنه لا فرق عنده بين نفس ونفس[٩].

---

[١] ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص٧٩-٨٠. الطبري، أبو جعفر محمد بن جريــر بــن يزيــد (ت ٣١٠هــ)، جامع البيان في تأويل القرآن، ط١،(تحقيق: أحمد محمد شاكر)، مؤسسة الرســالة، بيــروت، ١٤٢٠هــ/ ٢٠٠٠م، ج١، ص ٢٨٨.

[٢] سورة هود : آية (٨٥) .

[٣] القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٩، ص ٨٦. الطبري، جامع البيان، ج١٥، ص ٤٤٥- ٤٤٦.

[٤] سورة البقرة : آية(٢٠٥).

[٥] الطبري، جامع البيان، ج٢٠، ص ١٠٨، ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص ٣٣٤ . الزمخــشري، الكشاف، ج١، ص٣٥٢.

[٦] القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٣، ص ١٨.

[٧] سورة البقرة: آية (٣٠).

[٨] سورة المائدة : آية (٣٢).

[٩] ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٢، ص ٦٦.

٤.الهلاك:

ومنه قول الله تعالى: M ´ µ ¶ ¸ لَفَسَدَتِ ٱلسَّمَٰوَٰتُ وَٱلْأَرْضُ وَمَن فِيهِنَّ L[١]، فلـو شرع الله للناس ما يوافق أهواءهم ويشتهون لبطل نظام العالم ؛ لأن شـهوات النـاس تختلـف وتتضاد، وسبيل الحق أن يكون متبوعاً وسبيل الناس الانقياد للحق[٢].

٥. الفساد بمعنى التخريب والتدمير:

ومنـــه قـــول الله تعـــالى: Mإِنَّ ٱلْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا۟ قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوٓا۟ أَعِزَّةَ أَهْلِهَآ أَذِلَّةً ۖ وَكَذَٰلِكَ يَفْعَلُونَ L[٣] .أي : أن الملوك إذا دخلوا بلد عنوة وغلبه خربوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة ، وذلك باستعبادهم واسترقاقهم إياهم"[٤].

٦- الفساد بمعنى القحط وقلة النبات والبركة:

ومنه قول الله تعالى: M ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ L [٥]. أي : ظهر القحط وقلة النبات وذهاب البركة ونحوه ؛ بسبب أعمـال العبـاد كـي يتوبوا[٦].وذلك لأن المعاصي سبب في نقص الزروع والثمار، وإذا تركت المعاصي كـان سـبباً في حول البركات من السماء والأرض[٧].

٧- الفساد بمعنى السحر:

ومنـــه قـــول الله تعـــالى: M 3 4 5 6 7 8 9 : ; < = > @A B C D E L[٨]. أي : أن ما أتيتم به سحر والله سيمحقه فيصير باطلاً بما يظهره الله علـى يـدي من الآيات المعجزة ، إذ أن الله لا يثبت عمل المفسدين- وهو السحر- ولا يديمه ، ولا يؤيـده ،

---

(١) سورة المؤمنون: آية (٧١).

(٢) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٢، ص ١٤٠.

(٣) سورة النمل: آية (٣٤).

(٤) الطبري، جامع التأويل، ج١٩، ص ٤٥٤.ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٣، ص ٤٨٢.

(٥) سورة الروم: آية (٤١).

(٦) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٤، ص ٤٠.

(٧) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٣، ص ٥٧٧.

(٨) سورة يونس: آية (٨١).

بل يزيله ويمحقه ويظهر بطلانه ، ويجعله معلوماً . وهذا يشمل أيضاً كل من يصدق عليه أنه مُفسد[(١)].

٨- الفساد بمعنى المنكر:

ومنه قول الله تعالى: M ´ µ ¶ ¸ مِن قَبْلِكُمْ أُوْلُواْ بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْفَسَادِ فِي ٱلْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّنْ أَنجَيْنَا مِنْهُمْ وَٱتَّبَعَ ٱلَّذِينَ ظَلَمُواْ مَآ أُتْرِفُواْ فِيهِ وَكَانُواْ مُجْرِمِينَ L[(٢)].

أي : فهلا وجد من القرون الماضية بقايا من أهل الخير ينهون عما كان يقع بينهم من الشرور ، والمنكرات ، والفساد في الأرض؟ وقوله إلا قليلاً ، أي : قد وجد من هذا الضرب قليل لم يكونوا كثيراً ، وهم الذين أنجاهم الله عن حلول غضبه وفجأة نقمته؛ ولهذا أمر الله تعالى هذه الأمة أن يكون فيها من يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر[(٣)].

والمتأمل ما قاله المفسرون في معنى الفساد الوارد في الآيات السابقة وغيرها علم أن الفساد في عرف القرآن عام ، بحيث يشمل كل المعاصي ، والمخالفات لأحكام الشريعة ومقاصدها[(٤)]

الفرع الثاني: ورود لفظ الفساد في السنة النبوية:

وردت أحاديث كثيرة تتحدث عن الفساد والمفسدين، ونكتفي بذكر طائفة منها:

١) حديث النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله **r** يقول "الحلال بين والحرام بين، وبينهما مشبهات لا يعلمها كثير من الناس، فمن اتقى المشبهات استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات كراعٍ يرعى حول الحمى، يوشك أن يواقعه، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا إن حمى الله في أرضه محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب"[(٥)].

---

(١) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٢، ص ٣٦٨. الألوسي،أبو الفضل محمود ، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، ج١١، ص ١٦٧.

(٢) سورة هود : آية (١١٦).

(٣) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٢، ص ٦١٠.

(٤) أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، ، ج١، ص ٢١٠.

(٥) أخرجه البخاري في كتاب الإيمان، باب فضل من استبرأ لدينه (حديث: ٥٢) .

٢) حديث معاوية بن قرة، عن أبيه رضي الله عنهما قال: قال رسول الله r : "إذا فسد أهل الشام فلا خير فيكم، لا تزال طائفة من أمتي منصورين لا يضرهم من خذلهم حتى تقوم الساعة"[(١)].

٣) حديث معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله r يقول: "إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه"[(٢)(٣)].

٤)حديث سهل بن سعد الساعدي رضي الله عنه قال: قال رسول الله r : إن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً، فطوبى للغرباء"، قالوا: يا رسول الله، وما الغرباء؟ قال: "الذين يصلحون عند فساد الناس"[(٤)].

٥) حديث أبي الدرداء رضي الله عنه قال: قال رسول الله r : "ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة، قالوا: بلى، قال: صلاح ذات البين فإن فساد ذات البين هي الحالقة[(٥)]"[(٦)].

---

(١) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ١٥٦٣٤و ١٥٦٣٥) (٣/ ٤٣٧)، وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح .والترمذي باب: ما جاء في الشام (حديث: ٢١٩٢) (٤/ ٥٥) وقال : حديث حسن صحيح. الألباني، السلسلة الصحيحة (حديث: ٤٥٣) (١/ ٤٠٢).

(٢) أخرجه ابن ماجة في (سننه) كتاب : الزهد ، باب : التوقي على العمل (حديث: ٤١٩٩) (٤٦٨/٤). وابن حبان في (صحيحه) كتاب، البر والإحسان، باب: الإخلاص وأعمال السر، (حديث: ٣٩٢) وقال محققه: شعيب الأرنؤوط : إسناده حسن . الألباني، (صحيح الجامع) (حديث: ٢٣٢٠)(٤٦٠/١)، وقال: صحيح.

(٣) ومعنى الحديث : أن العمل شبيه بالإناء المملوء (إذا طاب أسفله) أي حسن وعذب أسفل مافيه من نحو مائع (طاب أعلاه) الذي هو مرئي (وإذا فسد أسفله فسد أعلاه) والقصد بالتشبيه أن الظاهر عنوان الباطن فمن طابت سريرته طابت علانيته . المناوي ، فيض القدير ، ج٢ ، ص٧٠٨ .

(٤) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب :الإيمان ، باب : ما جاء أن الإسلام بدأ غريباً (حديث:٢٦٢٩) (٥/ ١٩) وقال: حديث حسن. والطبراني في (المعجم الأوسط) (حديث: ٣٠٥٦) (٣/ ٢٥٠). والبيهقي في (الزهد الكبير) (حديث: ٢٠٩، ٢١٠) (١/ ٢١٢، ٢١٣). الألباني (السلسلة الصحيحة)(حديث: ١٢٧٣) (٣/ ٣٤٧).

(٥) المقصود بالحالقة هنا كما فسرها رسول الله r بقوله : " الحالقة لا أقول تحلق الشعر ولكن تحلق الدين " أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب : صفة القيامة ، باب : ٥٦(حديث: ٢٥٠٩) (٥٧٣/٤) وقال: هذا حديث صحيح

(٦) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب : صفة القيامة ، باب : ٥٦(حديث: ٢٥٠٩) (٥٧٣/٤) وقال: هذا حديث صحيح، وابن حبان في (صحيحه) كتاب: الصلح (حديث: ٥٠٩٢) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرطهما.الألباني (صحيح الجامع) (حديث: ٢٥٩٥)(٥٠٦/١). وقال: صحيح.

٦) حديث أبي أمامة الباهلي رضي الله عنه: عن النبي r قال: "إن الأمير إذا ابتغى الريبة في الناس أفسدهم"[١][٢].

المطلب الثالث: أنواع الفساد وأدواته:

الفرع الأول: أنواع الفساد :

أولاً- الفساد السياسي .

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: "إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين سياسيين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة أو الثروة ولا يشترط أن يشمل تبادلاً للمال. فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ أو منح تفضيل معين"[٣].

ويتمثل الفساد السياسي في الصور الآتية[٤]:

أولاً- فساد القمة (Top- Corruption) . وهو من أخطر أنواع الفساد ، وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجنى الثروات الطائلة.

ثانياً: فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية.

ثالثاً: الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات ، وتزوير الانتخابات ، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل.

وقد تحدث القرآن الكريم عن هذا النوع من الفساد ، وذلك حين يتحدث عن الطغيان والاستبداد . فمتى طغى المسؤول حل الفساد ، فالطغيان عنوان الاستبداد . والاستبداد من أخطر أنواع الفساد التي عرفتها البشرية على مدار التاريخ[٥].

---

(١) ومعنى الحديث : أن الأمير إذا اتهم الناس وجاهرهم بسوء الظن فيهم أدَّهم ذلك إلى ارتكاب ما ظن بهم ففسدوا .ابن الأثير ، أبو السعادات المبارك بن محمد ، النهاية في غريب الأثر ، (تحقيق : أحمد الزاوي ومحمود الطناجي) ، المكتبة الفقه الإسلامي ، ط٢ ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤١٩ – ١٩٩٨م ج٢ ، ص٦٨٤ .

(٢) أخرجه أبو داوود في (سننه) كتاب: الأدب، باب: في النهي عن التجسس (حديث: ٤٨٨٩) (٢/ ٦٨٩). وأحمد في (مسنده) (حديث: ٢٣٨٦٦) (٦/ ٨) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث حسن. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب: الحدود وغيرها. باب: الترغيب في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (حديث: ٢٣٤٣) (٢/ ٩٣)، وقال: صحيح لغيره.

(٣) رديدة، رمزي محمود حامد (٢٠٠٦م) ، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص٣٥.

(٤) الشيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣م، ص ٨٩-١٠٦.

(٥) الجيوسي، الفساد، ص ١٨٧.

قال الله تعالى: M { ~ مَآ أُرِيكُمۡ إِلَّا مَآ أَرَىٰ وَمَآ أَهۡدِيكُمۡ إِلَّا سَبِيلَ © L[١] وقال الله تعــالى:
l k j i h g f e d c b a ` _ ^] \M
~ } | { z y w v u t s r q p n m
^] \ Z Y X W V U T S R Q M :وقــال الله تعــالى[٢] L ﴿٣٧﴾
_ L[٣].

ثانياً: الفساد الاقتصادي .

هو: "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة تتخذ أشكالاً متعددة منهــا الحــصول على الرشوة أو العمولات من خلال تقديم خدمة ، أو عرض عقود للمشتريات والخدمة الحكومية أو إفشاء معلومات عن تلك العقود ، أو المساعدة على التهرب من دفــع الــضرائب والرســوم الجمركية وغيرها من الممارسات"[٤].

وقد جاءت الآيات القرآنية تنهي عن كل ما يؤدي إلى الفساد الاقتصادي. قــال الله تعــالى:

l kM n m o L[٥].وقال الله تعالى: Mوَتَأۡكُلُونَ © أَكۡلًا لَّمًّا L[٦].أي : الذي يأكل كل شيء يجده ولا يسأل ، فأكل الذي له والذي لصاحبه ، وهذا من الفساد الاقتــصادي ، إذ يتعدى على أموال الغير[٧]. وقال الله تعــالى: u M v w x y z { | } { ~ إِن كُنتُم مُّؤۡمِنِينَ L[٨].

ثالثاً: الفساد الاجتماعي .

هو: "مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر مجموعة القواعد والتقاليد المعروفــة أو المقبولة ، أو المتوقعة من النظام الاجتماعي القائم بمعنى تلك الأفعــال الخارجــة عــن قــيم الجماعة الإنسانية التي تترسخ بفعل الظروف البنائية التاريخيــة التــي تمــر بهــا المجتمعــات البشرية"[٩].

---

(١) سورة غافر: آية (٢٩).
(٢) سورة غافر: آية (٣٦- ٣٧).
(٣) سورة البقرة: آية (٢٠٥).
(٤) موسى، معالجة الصحف، ص ٩٢.
(٥) سورة البقرة: آية (١٨٨).
(٦) سورة الفجر: آية (١٩).
(٧) الطبري، جامع البيان، ج٢٤، ص ٤١٥.
(٨) سورة البقرة : آية (٢٧٨).
(٩) موسى، معالجة الصحف، ص٩٣.

ومن صور الفساد الاجتماعي ، التفكك الأسري ، وانتـــشار المـــسكرات والمخـــدرات ، والإخلال بالأمن ، وقطع الطريق ، والقتل[١]. فهو يشمل جميع الممارسات التي تخـــالف الآداب العامة والسلوك القويم[٢].

وضربت لنا نصوص القرآن نموذجاً يبين لنـــا قمـــة الفـــساد الاجتمـــاعي ، فقـــال الله تعـــالى:M وَلُوطًا إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِۦٓ © ٱلْفَٰحِشَةَ مَا سَبَقَكُم بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِّنَ ٱلْعَٰلَمِينَ ﴿٨٠﴾ ´ µ ¶ ¸ مِّن دُونِ ٱلنِّسَآءِ ۚ بَلْ أَنتُمْ قَوْمٌ مُّسْرِفُونَ ﴿٨١﴾ ! " # $ %& ' ( ) * + , - . L[٣]. وها هي أيضاً امرأة العزيز تدعوها الصراحة أمام النسوة بالرغبة بالزنا من غير حياءM O P Q R S T U V W L[٤][٥].

رابعاً: الفساد الثقافي .

هو: "كل ما يخرج بالأمة عن ثوابتها ، ويعمل على تفكيك هويتها ، ويمس قيمها".

وهو: "استغلال ما أمكن من الوسائل للعبث بفكر الأمة وصرفها عن وجهتها الأصيلة"[٦].

ويتمتع الفساد الثقافي بحصانة ما يسمى "بحرية الرأي" تارة ، "وبحرية الإبـــداع" تـــارة أخرى رغم أن هذه الحرية لا تمارس إلا لمساس الثوابت العامـــة، والقـــيم الاجتماعيـــة التـــي بنتهـــا الأجيال لا تحتاج إلى هدمها بالضرورة إلى أجيال[٧].

وبناء على هذا فقد حث القرآن الكريم على ضرورة الاستقلالية الثقافية وأن يبقى للأمـــة قاموسها الخـــاص. قـــال الله تعـــالى: M يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ لَا تَقُولُوا۟ رَٰعِنَا © ٱنظُرْنَا وَٱسْمَعُوا۟ ۗ وَلِلْكَٰفِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ L[٨].وحذر رسول الله r من تقليد الغير وأن هـــذه الأمـــة لا بـــد أن تتمسك بشخصيتها وهويتها. قال رسول الله r : "لتتبعن سنن من كان قبلكم شبراً شبراً وذراعـــاً بذراع حتى لو دخلوا حجر ضب تبعتموهم، قلنا: يـــا رســـول الله اليهـــود والنـــصارى؟ قـــال فمن؟"[٩].

---

(١) بوساق، ، التعريف بالفساد ، ج١،ص ١٠٧.

(٢) الخضري، حمد بن عبد العزيز، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد (٢٠٠٣م)، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص٧٩٤.

(٣) سورة الأعراف، آية (٨٠- ٨٢).

(٤) سورة يوسف: آية (٣٢).

(٥) قطب ،السيد، في ظلال القرآن،ط٨ ، دار الشروق ، بيروت ، ١٣٩٩هـــ-١٩٧٩م ، ج٤، ص ٣٠٤.

(٦) الجيوسي، الفساد، ص١٩٣.

(٧) عبد الله، لحسن بو نعامة (٢٠٠٣م) ، الفساد وأثره في القطاع الخاص، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحـــة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص ٥٨٨-٥٨٩.

(٨) سورة البقرة: آية (١٠٤).

(٩) أخرجه البخاري، في كتاب: الاعتصام بالكتاب والسنة، باب قول النبي r (لتتبعن...) (حديث: ٦٧٧٥).

خامساً: الفساد البيئي.

هو: "ما يلحق البيئة من عطل بحيث تفقد وظيفتها الإيجابيـة للبـشرية"[١].فالبيئـة هـي المجال الحيوي الذي يعيش فيه الإنسان ، ولقد خلقها الله سبحانه وتعالى في تناسق تام في كافـة عناصرها بما يناسب الإنسان بحيث يحيى فيها حياة طيبـة، وصـحة خاليـة مـن الأمـراض والأوبئة[٢]. لذا حث الإسلام على الحفاظ عليها ، ونهى عن كل ما يؤدي إلى إلحاق الضرر بهـا من قتل ، أو إتلاف . فالفساد البيئي يشكل كل تخريب الحق ضرراً بالتربة أو المياه ، أو النبات، أو الهواء[٣]. قال الله تعالى: M ` a b c d e f g h i L[٤].

وقال رسول الله r : "اتقوا الملاعن الثلاث: البـراز فـي المـوارد وقارعـة الطريـق الظل"[٥][٦].وقد تطرق القرآن الكريم لظهور الفساد البيئي وتحميل الإنسان مسؤوليته ذلك[٧].

---

(١) الجيوسي، الفساد، ص١٩٥.

(٢) علي، التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية، ج١، ص ٧٤.

(٣) بوساق، محمد بن المدني(٢٠٠٣م) ، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحـاث المـؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد،المجلد الأول ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ص ١٠٨.

(٤) سورة البقرة: آية (٦٠).

(٥) والمعنى : أي اتقوا الفعل الذي يلعن فاعلها ، كأنها مظنة للعن ومحل له .وهـي البـراز فـي المـورد : والمورد : جمع مورده وهي مشرع المياه . وقارعة الطريق : أي نفس الطريق ووجهتـه ، والظـل : أي المكان الذي اتخذه الناس مقيلاً. العيني ، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد (ت٨٥٥هـ) ، شرح سـنن أبي داوود ، ط١ ، (تحقيق ر: خالد بن إبراهيم المصري) ، مكتبة الراشد ، الريـاض ، ١٤٢٠هــ - ١٩٩٩م ، ج١ ، ص١٠١ .

(٦) أخرجه أبو داود في(سننه) كتاب: الطهارة، باب: المواضع التي نهى عن البول فيها (حديث: ٢٦) وقـال الألباني: حديث حسن،والحاكم في (المستدرك) كتاب: الطهارة (حديث: ٥٩٤) (١/ ٢٧٣) وقـال: حـديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي.

(٧) عقد علماء البيئة اجتماعاً في فرنسا (مؤتمر باريس ٢ فبراير ٢٠٠٧م) وخرجوا بثلاث نتائج اتفق عليهـا أكثر من ٥٠٠ عالم من مختلف دول العالم:

١. لقد بدأت نسب التلوث تتجاوز حدوداً لم يسبق لها مثيل من قبل في تاريخ البشرية وهذا يؤدي إلى إفساد البيئة في البر والبحر. ففي البر هناك فساد في التربة وفساد في المياه الجوفية وتلوثهـا وفـساد فـي النباتات حيث اختل التوازن النباتي على اليابسة، وفي البحر بدأت الكتل الجليدية بالذوبان بسبب ارتفاع حرارة الجو وبدأت الكائنات البحرية بالتضرر نتيجة ذلك.
٢. أن الإنسان هو المسؤول عن هذا الإفساد للبيئة.
٣. وجه العلماء في نهاية اجتماعهم نداء عاجلاً وإنذار لجميع دول العالم أن يتخذوا الإجـراءات الـسريعة والمناسبة للحد من التلوث لتلافي الأخطار القادمة الناتجة عنه في الجو والبر والبحر .

وقد تحدث القرآن الكريم في آية واحد عن هذه النتائج الثلاثة بدقة: النتيجة الأولى: فـي قولـه تعـالى: M ظَهَرَ ٱلۡفَسَادُ فِى ٱلۡبَرِّ وَٱلۡبَحۡرِ L . النتيجة الثانية: في قوله تعالى:M بِمَا كَسَبَتۡ أَيۡدِى ٱلنَّاسِ L . النتيجة الثالثة: في قوله تعالى:M لِيُذِيقَهُم بَعۡضَ ٱلَّذِى عَمِلُواْ لَعَلَّهُمۡ يَرۡجِعُونَ L . الفساد البيئي أسـبابه وعلاجـه http://www.ibtesama.com/vb/showthrad-t

وقال الله تعالى: M ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ L [١].

سادساً: الفساد الإداري - وهو محور الرسالة - .

الفرع الثاني: أدوات الفساد:

أولاً: هوى النفس (ضعف الوازع الديني) :

تعد هذه الأداة أخطر أدوات الفساد على الإطلاق ؛ ذلك أن بوجودها ينعدم كل رادع يردع المرء عن الشر ، وبوجود ضدها يرتدع الإنسان من فعل الشر، لذلك فإن حاجة الناس إلى تطبيق شرع الله تعالى تفوق حاجتهم إلى ما يقيم صلبهم من الشراب والطعام ، وإلا فسلبية العمل بغير ما أنزل الله ومضارها ستنتهي إلى عواقب وخيمة على رأسها المعيشة الضنكا[٢].

قال الله تعالى: M وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِى فَإِنَّ لَهُۥ مَعِيشَةً ضَنكًا وَنَحْشُرُهُۥ يَوْمَ ٱلْقِيَـٰمَةِ أَعْمَىٰ ﴿١٢٤﴾ قَالَ رَبِّ لِمَ حَشَرْتَنِىٓ أَعْمَىٰ وَقَدْ كُنتُ بَصِيرًا ﴿١٢٥﴾ ! " # $ % ' ( ) ' ( ) L [٣].

ومن مسلمات الأمور أن ضعف الوازع الديني لدى الناس هو أهم أسباب الفساد الإداري ، والمالي ، والاقتصادي ، والثقافي وأخطرها والأمر لا يحتاج تدليل على ذلك . فإن الإنسان إذا اتخذ إلهه هواه ، فإنه على شفى هلكت ، إذ كيف يرجى اهتداء من اتخذ إلهه هواه إلى الحق بعد علمه ببطلان ما هو عليه فلا يقدم في أعماله إلا إذا كانت وفاقاً لشهوته ، فكأن هواه إلهه[٤].قال الله تعالى: M ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / 0 1 2 3 4 5 6 8 9 L [٥].فعندما يقدم الموظف على ارتكاب أمر فيه فساد إداري مع علمه علم اليقين بأن ذلك فساد فإنما هو في حقيقة أمره ممنM & ' ( ) * + , - . / 0 1 L بأن حفته أسباب الضلالة من عقول مكابرة ونفوس ضعيفة اعتادت إتباع ما تشتهيه الأنفس مما لا تستطيع حمل المصابرة والرضا بما فيه كراهية لها ، فصارت أسماعهم كالمختوم

---

(١) سورة الروم: آية (٤١).

(٢) السدلان ، صالح بن غانم (١٤١٠-١٤١١هـ) ، حتمية تطبيق شرع الله في الأرض، مجلة البحوث الإسلامية، ٧٩ (٢٩)، ص٢١٠.

(٣) سورة طه: آية (١٢٤-١٢٦).

(٤) الصابوني، محمد علي، صفوة التفاسير، ط١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٤٢٣هـ/ ٢٠٠٢م، ج٣، ص ١٦٠-١٦١. ابن عاشور، محمد الطاهر بن محمد (ت١٣٩٣هـ)، التحرير والتنوير، المعروف بتفسير ابن عاشور، ط١، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ١٤٢٠هـ- ٢٠٠٠م ، ج١٩، ص٥٩.

(٥) سورة الجاثية: آية (٢٣).

عليها في عدم الانتفاع بالمواعظ والبراهين ، وقلوبهم كالمختوم عليها بعدم نفوذ النصائح ودلائل الأدلة إليها وأبصارهم كالمغطاة بغشاوات[١] ، فمن الذي يستطيع أن يهديهم بعد أن أضلهم الله تعالى؟ لا أحد يقدر على ذلك[٢]؟ M 2 3 4 5 6 8 9 L[٣].

ثانياً: المال: حب المال متأصل فـــي النفـــوس ، قـــال الله تعـــالى: Mوَتُحِبُّونَ ٱلْمَالَ حُبًّا جَمًّا L[٤]. أي : أيها الناس تحبون جمع المال واقتنائه حلاله وحرامه حباً شديداً[٥]. فالإنـــسان إذا ملكه الله المال فأساء في تصرفه على خلاف منهج الله تعالى فهـــو قـــارون زمانـــه ، قـــال الله تعـــــالى:M w x y z { | } { ~ وَءَاتَيْنَٰهُ مِنَ ٱلْكُنُوزِ مَآ إِنَّ مَفَاتِحَهُۥ لَتَنُوٓأُ بِٱلْعُصْبَةِ © ٱلْقُوَّةِ إِذْ قَالَ لَهُۥ قَوْمُهُۥ لَا تَفْرَحْ إِنَّ ´ µ ¶ ¸ (٧٦) وَٱبْتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلْءَاخِرَةَ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنْيَا وَأَحْسِن كَمَآ أَحْسَنَ ٱللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ ٱلْفَسَادَ فِى ٱلْأَرْضِ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ (٧٧) ! " # $% & L[٦].فمـــــا هكذا ينبغي أن يكون الإنسان ؛ أن ينعم الله عليه بتسويته خلقه ، وتعليمه ما لم يعلم ، وأنعامه بما لا كفء له ثم إن رأى نفسه استغنت ؛ يكفر بربه الذي أنعم عليه ويطغى عليه[٧].قال الله تعـــالى: Md e f g h i j k L[٨]. قال رسول الله r (ما ذئبان جائعان أرسلا في زريبة غـــنم بأفسد لها من حرص المرء على المال والشرف لدينه) [٩].فـــأخبر رســـول الله r أن حـــرص المرء على المال والرياسة يفسد لدينه مثل أو أكثر من فساد الذئبين الجائعين لزريبة الغنم[١٠] .

---

(١) ابن عاشور، التحرير والتنوير، ج٢٥، ص٣٧٥.
(٢) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٣، ص١٦١.
(٣) سورة الجاثية: آية (٢٣).
(٤) سورة الفجر: آية (٢٠).
(٥) الطبري، جامع البيان، ج٢٤، ص ٤١٥ .
(٦) سورة القصص: آية (٧٦- ٧٨).
(٧) الطبري، جامع البيان، ج٢٤، ص ٥٢٢.
(٨) سورة العلق: آية (٦-٧).
(٩) أخرجه احمد في (مسنده) (حديث : ١٥٨٢٢) (٣/ ٤٥٦) وقال محققه شعيب الأرنـــؤوط : إســـناده صحيح. والترمذي في (سننه) كتاب : الزهد ، بـــاب : ٤٣ (حـــديث : ٢٣٧٦) (٤/ ٥٠٨) وقـــال : حديث حسن صحيح . وابن حبان في (صحيحه) كتاب : الزكاة ، باب : ما جاء في الحرص وما يتعلـــق به (حديث : ٣٢٢٨) (٨ / ٢٤) وقال محققه شعيب الأرنؤوط : إسناده صحيح علـــى شـــرط مـــسلم . الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب : البيوع ، باب : الترغيب في الاكتساب بـــالبيع (حـــديث : ١٧١٠)(٢ / ١٤٦)
(١٠) ابن تيمية ، مجموع الفتاوى ، ج٢٨ ، ص ٢١٦-٢١٧

ثالثاً: وسائل الإعلام :

تعد وسائل الإعلام من أهم الوسائل التي تستخدم لإقناع الآخرين بأمر مـــا ، أو تبريـــر فعل ما[١] ، فهي سلاح ذو حدين .وقد استخدم الإعلام على مر التاريخ كوسيلة لإضفاء الشرعية على ظاهرة الفساد ، فهذا فرعون يستخدم الإعلام كوسيلة لإقناع الآخرين بألوهيته وعظمتـــه إذ يأمر أحد بأن ينادي في القوم بأن له ملك مصر وأنهارها تجري من حوله وفي قبـــضته وملكـــه وبأمره . أليس هذا دليل على عظمته، وشدة ملكه ، وسعته ، وقلة موسى وذلته ؟. ثم يذكر مـــا في موسى من ضعف ، فلا ملك له ولا سلطان ولا مال ولا يكاد يفصح عن كلامه فهـــو عيـــي حصر . وهذا الذي قاله فرعون لعنه الله كذب واختلاق ، بل هو المهين الحقير خلقة وخلقاً وديناً وموسى هو الشريف الصادق البار الراشد، وهو يعلم هذا وإنما أراد الترويج على رعيته، ولمـــا وصف فرعون نفسه بالعزة والملك ووازن بينه وبين موسى عليه السلام ، ووصـــفه بالـــضعف وقلة الأعوان قال: إن كان صادقاً فهلا ملكه ربَّه وسوره وجعل الملائكة أنـــصاره ؟ فاســـتخف قومه بهذا الوسيلة الإعلامية الكاذبة ؛ بأن وجدهم جهالاً أغبياء فأطاعوه على تكذيب موسى عليه الصلاة والسلام[٢].فكانت نتيجة هذا التضليل الإعلامي أن أسرع قومـــه لطاعـــة رأس الكفـــر ، لقرب عهدهم بالكفر فإنهم كانوا يؤلهون فرعون ، فلما حصل لها تردد في شأنه ببعثـــه موســـى عليه الصلاة والسلام لم يلبثوا أن رجعوا إلى طاعة فرعون بأدنى سبب[٣].

قال الله تعالى: M D E F G H I J K L M N O P Q R

T U V W X Y Z [\ ] ^ _ ` a b c d e f g h i j k

l m n o p q r s t u v L[٤].

رابعاً: الحكم والسيادة :

الفساد والحكم الصالح[٥] موضوعان متنافران من حيث الطبيعة ومتلازمان من حيث التحليل ، وفي الحالتين يلعب المعيار الأخلاقي دوراً رئيسياً وفاعلاً في تحديد العلاقة بينهما

---

(١) الجيوسي، الفساد، ص١٨٢.

(٢) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٦، ص ٩٨- ٩٩. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٤، ص ١٦٥-١٦٦. الصابوني، صفوة التفاسير، ج٣، ص ١٣٩.

(٣) ابن عاشور، التحرير والتنوير، ج٢٥، ص ٢٦٧

(٤) سورة الزخرف، آية (٥١- ٥٤).

(٥) يستخدم مفهوم الحكم الصالح (Good Governance) منذ عقدين من الزمن من قبل مؤســـسات الأمـــم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع ، باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي، أي أن الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسة مُنتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير

وتثبيتها بين كل من الفساد والحكم الصالح وإن اختلف هذا المعيار باختلاف الثقافات والمجتمعات الإنسانية[١].

والقيادات- غالباً- ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية ، وإنما غايتها التزوير ، والتدليس ، والتغرير ، وإتاحة الفرص ، وانتهاز الظروف الاستثنائية التي تسمح بتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين[٢] .

وقد أخبرنا القرآن الكريم عن العلاقة بين الحكم الفاسد وإهلاك الأمم بأن الله تعالى إذا أراد هلاك قرية مع تحقيق وعده على ما قاله تعالى سلط وبعث عليها أشرارها ومستكبريها فعصوا فيها فإذا فعلوا ذلك أهلكهم الله بالعذاب[٣]. فمن هلك فإنما هلك بإرادته فهو الذي يسبب الأسباب ويسوقها إلى غاياتها ليحق القول السابق من الله تعالى[٤]. قال الله تعالى: M وَإِذَآ أَرَدۡنَآ أَن نُّهۡلِكَ قَرۡيَةً أَمَرۡنَا مُتۡرَفِيهَا فَفَسَقُواْ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيۡهَا ٱلۡقَوۡلُ فَدَمَّرۡنَٰهَا تَدۡمِيرٗا L[٥]، أي جعلناهم أمراء ففسقوا فيها ، وذلك بقراءة تشديد الميم (أمَّرنا) [٦]، وهكذا كان استغلال الحكم والسيادة سببا في فساد الأمم وهلاكها.

خامساً: الجهل:

العلم أساس الأعمال وإمامها ومصححها ،فكما أنه لا فائدة للعلم بلا عمل فكذلك لا ينفع عمل بلا علم[٧].قال الله تعالى: Mقُلۡ هَلۡ يَسۡتَوِي ٱلَّذِينَ يَعۡلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعۡلَمُونَۗ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُواْ ٱلۡأَلۡبَٰبِ L[٨]، فالذين يعلمون هم الذين ينتفعون بعلمهم ويعملون به ، فأما من لم ينتفع بعمله ولم يعمل به فهو بمنزلة من لم يعلم[٩]. وأول خطاب إلهي وجه إلى النبي r كانت دعوة إلى القراءة والكتابة والعلم ؛ لأنه شعار دين الإسلام فنقل الناس من ظلمة الجهل إلى نور العلم ، ولولا العلم ما استقامة أمور

موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم. كريم، حسن، (٢٠٠٤)، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط٢، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص٩٥.

(١) الزعبي، علي و النقيب ،خلدون حسن ، دراسة حالة الكويت، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط٢، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦م ، ص٦٠٩.

(٢) الكبيسي، عامر،الفساد والعولمة تزامن لا توأمة ، المكتب الجامعي الحديث ، الرياض ،٢٠٠٥م، ص ٤٢.

(٣) الطبري، جامع البيان، ج١٧، ص ٤٠٣.

(٤) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٠، ص٢٣٢.

(٥) سورة الإسراء: آية (١٦).

(٦) الطبري، جامع البيان، ج١٧، ص ٤٠٣. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٠، ص٢٣٢- ٢٣٣.

(٧) عيسى، عبد القادر، حقائق عن التصوف، ط٥، مطبعة النواعير ، الرمادي، ١٤١٣هـ/ ١٩٩٢م، ص٧٠.

(٨) سورة الزمر: آية (٩).

(٩) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٥، ص ٢٤٠.

الدنيا والدين[١]، قال رسول الله **r**: "طلب العلم فريضة على كل مسلم"[٢]، فالعلم شرف العلماء وفضلهم ، فلو كان أحد أشرف من العلماء لقرنهم الله تعالى باسمه واسم ملائكته كما قرن اسم العلماء[٣]، قال الله تعالى: M 4 5 6 7 8 9 : ; < = > ? L[٤]، ولو كان شيء أشرف من العلم لأمر الله تعالى نبيه **r** أن يسأله المزيد منه كما أمره أن يستزيده من العلم[٥]، قال الله تعالى: M 0 1 2 3 L[٦]، وتأسيساً على هذا كان الجهل أداة من أدوات الفساد ، إذا ما ساد الجهل قوم إلا وساد فيهم الضلال.

---

(١) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٣، ص٥١٧- ٥١٨.
(٢) أخرجه ابن ماجه في(سننه)كتاب : السنة ،باب: فضل العلماء (حديث: ٢٢٤)(١/١٤٦) . أخرجه الطبراني (المعجم الكبير)، (حديث: ١٠٤٣٩) (١٠/ ١٩٥)، والبيهقي في (شعب الإيمان) (حديث: ١٦٦٦) الألباني، (صحيح الجامع) (حديث: ٣٩١٤)(٢/٧٢٧) وقال : صحيح.
(٣) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٤، ص٤١.
(٤) سورة آل عمران: آية (١٨).
(٥) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٤، ص٤١.
(٦) سورة طه: آية (١١٤).

المبحث الثاني

مفهوم الفساد الإداري وخصائصه

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري اصطلاحاً :

إن الخطوة الأولى لمكافحة الفساد الإداري تبدأ بتصوره وتبين صوره ، إذ لا يمكن علاج المرض قبل تشخيص الداء . وأول خطوة في علاج ذلك يبدأ بوضع تعريف محدد للفساد الإداري، ومفهوم الفساد الإداري واسع جداً بحيث لا يمكن أن يحويه تعريف واحد[١]، ويرجع ذلك إلى أنه ذو مفهوم مركب ويختلف من عصر إلى آخر. كذلك يمكن أن تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد الإداري طبقاً لدلالته، فالمحسوبية والمحاباة - على سبيل المثال - ربما ينظر إليها على نحو مختلف تماماً في المجتمعات التي بها التزامات قرابية عن غيرها، فضلاً عن صعوبة وضع معايير عامة تنطبق على ظاهرة الفساد في كل المجتمعات ؛ لأن المعايير الاجتماعية والقانونية إذا اتفقت في بعض الجوانب فإنها قد تكون متعارضة تماماً في جوانب أخرى في عديد من الدول والأمم المختلفة[٢].

ورغم تعدد الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري ، ورغم المفاهيم التي نشأت عن هذه الأسباب فإنه يمكن تصنيف اتجاهات تعريف الباحثين للفساد الإداري في أربعة معايير:

المعيار الأول- المعيار القيمي:

وهو المعيار الذي يؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعده مرضاً فردياً هداماً للشخص[٣]، ومن تعريفات هذا المعيار للفساد الإداري : "إضعاف أو فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية". أو "الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى" وهما ما صاغهما قاموس وبستر (Webster) له وفق هذا المعيار [٤].

ومما يظهر فيه هذا المعيار تعريف عكايلة للفساد الإداري بأنه "هبوط السلوك الإداري والتنظيمي عن مستوى أخلاقيات الوظيفة العامة إلى مستوى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تعارفت عليها الجماعة، والخروج بالوظيفة عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة

---

(١) هلال ، مقاومة ومواجهة الفساد، ص١٠.

(٢) بوادي، حسنين المحمدي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٥-١٦.

(٣) داغر، منقذ محمد، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)، ط١، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١م، ص٩.

(٤) المرجع السابق نفسه، ص١٠.

إلى إطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص شاغلها"[١]، فهو يرى أن الفساد الإداري مرده إلى أزمة خلقية ينسحب فيه السلوك إلى مستوى لا يليق بإنسانية الفرد.

ومن الانتقادات التي وجهت للمفاهيم العلمية أنها ذاتية ونسبية، وغير ثابتة مع صعوبة التحقق منه[٢].

المعيار الثاني: المعيار المصلحي :

ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الفساد باعتباره سلوكاً ضاراً بالمصلحة العامة ، ويتضمن تحويل المصلحة العامة لتحقيق منافع ذاتية، فهم يجعلون المصلحة الخاصة والمصلحة العامة معياراً للحكم على السلوك الفاسد[٣]. ومن هذه المفاهيم وفق هذا المعيار :

تعريف كوبر (Kuper) الذي عرف الفساد الإداري بأنه: "سوء استخدام الوظيفة العامة أو السلطة للحصول على مكاسب شخصية أو منفعة ذاتية غير شرعية". وعرف مايكل كلارك (Clark) الفساد بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة الإدارية للحصول على منافع شخصية أو فئوية"[٤].

وعرف أبوسن الفساد الإداري بأنه: "يعد الموظف فاسداً إذا قبل مالاً أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان أو ممنوع عن أدائه رسمياً إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشتم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجع المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة"[٥].

وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار بعمومية المفاهيم التي يعتمد عليها مثل مفهوم المصلحة العامة، أو مفهوم (سوء الاستخدام) حيث تثار هناك عدة تساؤلات بخصوص ماهية مفهوم المصلحة العامة ؟ ومن الذي يحددها وكيف تحدد؟ وكيف يمكن تمييز العام عن الخاص في الواقع العملي؟ ثم ماذا عن السلوك الفردي أو الجماعي غير القيمي أو الأخلاقي الذي يحقق مكاسب خاصة وعامة معاً ، وأنه يحقق مصلحة خاصة دون انتهاك بالمصلحة العامة

---

(١) عكايلة، عبد الله علي، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة (١٩٨٣م)، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٢م ، ص٧٩ .

(٢) القضاة، آدم نوح (٢٠٠٣م)، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج١، ص ٣٥٨.

(٣) سالم، حنان، ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، ط١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ٣٠.

(٤) بوادي، الفساد الإداري، ص١٧.

(٥) أبوسن ، أحمد إبراهيم(١٤١٣هـ)، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، ١١ (٢١)، ص٩٢-٩٣

على الأقل؟ فلا شك إذن ، أن ذلك أمر يضفي نوعاً من الغموض على أنماط السلوك التي يمكن إدراجها تحت مفهوم الفساد[١].كما أن هذا الاتجاه قد يترتب عليه تبرير أي عمل ينطوي على فساد بكونه يحقق المصلحة العامة[٢].

المعيار الثالث: المعيار القانوني (التشريعي) :

يركز أنصار هذا الاتجاه على أن السلوك المنطوي على الفساد هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام السياسي القائم على مواطنيه[٣]. فهم يضعون القانون والشرعية المعيار الوحيد للحكم على الفساد الإداري ، ويحصرونه في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً[٤].ومن تعريفات الفساد الإداري وفق هذا المعيار تعريف كليتجارد بأنه: "سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب - شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة- مالية أو لمكانة خاصة ، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"[٥].

ومنه تعريف الأعرجي للفساد الإداري بأنه: "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية[٦].

ويبرز هذا المعيار في تعريف البنك الدولي للفساد بأنه: "الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة الواجب مراعاتها ، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين"[٧].

وبالرغم من أن هذا المعيار يوفر معياراً واضحاً وعملياً لمعرفة الفساد إلا أنه انتقد بجمود القانون وتحديد شرعيته[٨].إذ إن السلوك لا يتسم بالفساد في حالة مخالفة القواعد الرسمية للوظيفة فحسب ، وإنما يعد الامتناع عن تطبيق القانون بهدف تحقيق منفعة ذاتية ما، أو الحيلولة دون تطبيق القانون من قبيل السلوك الفاسد.

---

[١] داغر، علاقة الفساد الإداري، ص ١٠-١١. سالم، ثقافة الفساد ، ص ٣٠-٣١.

[٢] ردايدة، أثر العولمة على الفساد، ص٣٧.

[٣] بوادي، الفساد الإداري، ص ١٧-١٨.

[٤] داغر، علاقة الفساد، ص١١.

[٥] كليتجارد، روبرت، السيطرة على الفساد، (ترجمة علي حسين حجاج)، (مراجعة فاروق جرار)، دار البشير، ١٩٩٤، ص٤٦.

[٦] الأعرجي، عاصم، دراسات معاصرة في التطوير الإداري (منظور تطبيقي) ، دار النشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥م ، ص١٦ .

[٧] القضاة، نحو نظرية إسلامية، ج١، ص٣٦٠ .

[٨] داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص١١.

كما أن التشريعات القانونية تعد نسبية وتختلف من مجتمع لآخر فإن ما يعد قانونياً وشرعياً في مجتمع ما ، قد يعد فاسداً وغير قانوني في مجتمع آخر، وقد تتضمن القوانين ذاتها الانحياز لصالح فئة أو نخبة من القابضين على السلطة والحكم الأمر الذي يجعل من السلوك المشروع في ظل حكومة ونخبة سيطرة سلوكاً فاسداً في ظل حكومة ونخبة أخرى(١).

ولعل هذه الانتقادات وغيرها هي التي دفعت منظمة الشفافية الدولية إلى تصنيف الفساد الإداري إلى نوعين(٢):

أحدهما: ناتج عن خرق القانون.

والآخر: ناتج عن ممارسة القانون ولكن بطريقة يقصد منها تحقيق النفع الخاص.

المعيار الرابع- معيار الرأي العام :

ينظر هذا الاتجاه إلى الفساد بوصفه نتيجة مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع ، وعلى هذا الأساس ، فإنه لكي يتم الكشف عن أسباب الفساد ومظاهره داخل المجتمع يجب تحديدها داخل البناء الاجتماعي الشامل(٣)، فترك تحديد ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك إلى الجمهور العام والموظفين(٤).

حيث قسم هايد نهايمر الفساد إلى ثلاثة أنواع لكل منه تعريفه الخاص وهي(٥):

الفساد الأسود: وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على اعتباره سلوكاً فاسداً ينبغي التخلص منه ومعاقبة من يقومون به.

الفساد الأبيض: وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على أنه سلوك يمكن التغاضي عنه وعدم معاقبة من يقومون به ، رغم وجود قواعد قانونية جنائية في أكثر الأحيان تعاقب على تلك التصرفات التجاوزية ، ولكن لا ينظر إليها بوصفها تعديات على القيم الأساسية للمجتمع ، وبالتالي ، فإنه لا يستتبعها رفض اجتماعي.

الفساد الرمادي : وهو يتضمن السلوك الذي لا يجرى الاتفاق بين الأطراف المعنية على إدانته إذ يرى عناصر معينة من المجتمع بإدانة مرتكبيه في حين يبقى رأي الجمهور غامضاً متردداً في ذلك.

---

(١) سالم، ثقافة الفساد، ص ٢٢- ٢٣.
(٢) القضاة، نحو نظرية إسلامية، ج١، ص ٣٦٠-٣٦١.
(٣) بوادي، الفساد الإداري، ص ١٨-١٩.
(٤) داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص ٣٦١.
(٥) بيرلاكوم، الفساد، ص ١٠.

ويعتبر هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً حيث جاء للتخلص من الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة[١] ، وبالرغم من أن هذا المعيار له بعض المزايا الواقعية إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه، ذلك لأن الرأي العام حقيقة متغيرة عبر الزمن وما ينظر إليه اليوم على أنه عمل فاسد قد ينظر إليه في المستقبل على أنه عمل مشروع وقانوني ، كما أن الرأي العام يختلف من دولة لأخرى ، بل ويختلف من إقليم لآخر داخل الدولة الواحدة ، كما أن هذا التقسيم لأنواع الفساد لا يمكن اعتماده ؛ لأنه يتنافى مع المبادئ الأخلاقية والمعايير القانونية ، فالسكوت عن عمل غير أخلاقي لا يعنى تبريراً له ، أو إعطاءه رخصة قانونية ، أو أن يصبح الفساد في بعض صوره وأشكاله حقيقة حياتية معترفاً بها ، وتحظى بالقبول العام ، وهذا يعني انهياراً أخلاقياً وقانونياً إذ يتحول الفساد إلى قيمة في المجتمع[٢].

ومن خلال استعراض ما تقدم تتضح صعوبة التوصل إلى مفهوم محدد للفساد الإداري حيث تبدأ التحديات التي تواجه محللي الفساد بالكيفية التي يعرفونه بها ، فأغلب الناس يعرفون الفساد الإداري عندما يرونه[٣]، ومن المشكلات التي تعوق مسألة التوصل إلى مفهوم محدد للفساد الإداري أيضاً ، أن الفساد يظل عملاً مستتراً وأن الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي عادة إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقية التي يجب علمها أو معرفتها، ومن النادر أن يتم أعمال الفساد بشكل ظاهر[٤].

إلا أن تعدد المفاهيم الفساد الإداري الآنفة الذكر لا يعنى أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلف عليها ، وبالتالي فإن محاربته والتصدي له لن يكون ممكناً أو يسيراً[٥]. ومن أجل التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإداري لا بد أن ينطوي التعريف على المضامين التالية[٦]:

١. سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والنظام والتعليمات غير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

٢. إن الفاعل هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.

---

(١) داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص ٣٦١.

(٢) سالم، ثقافة الفساد، ص ٣٢- ٣٣.

(٣) موسى، معالجة الصحف، ص ٨٩.

(٤) هيئة الأمم المتحدة ، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٩٤، ص٥٠.

(٥) الكبيسي، الفساد ، ص ١٠.

(٦) أبو دية، الفساد، ص٢، بوادي، الفساد الإداري، ص١٤، هيجان، عبد الرحمن بن أحمد (٢٠٠٣)، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج٢، ص ٥٤٤، ٥٤٥.

٣. إنه عمل ناتج عن سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله ويهدف إلى خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية.

٤. إن الفساد الإداري من الممكن أن يحصل على مستوى الفرد كما يمكن أن يحصل على مستوى الجماعة.

٥. خطر الفساد الإداري يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وتأسيساً على ذلك ، يمكن تعريف الفساد الإداري وفقاً للفكر القانوني بأنه: "سلوك ينحرف فيه الموظف العام أو من كلف بخدمة عامة أو من في حكمها عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة ذاتية أو فئوية على حساب المصلحة العامة".

قولنا "سلوك ينحرف فيه الموظف العام ومن كلف بخدمة عامة أو من في حكمها)- ليدخل بذلك كل موظف عام سواء في الحكومة أو القطاع الخاص ، وكل من كلف بخدمة عامة كالخبير والحكم وغيرها.

قولنا : "عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة" ليدخل بذلك جميع معايير وقواعد ومبادئ أخلاقيات الوظيفة العامة سواء فرضتها التشريعات ، أو القوانين ، أو اللوائح ، أو التعليمات، فإن أي خروج على هذه المعايير يعد فساداً إدارياً.

قولنا:(والقيم الاجتماعية)- ليدخل بذلك جميع القيم الاجتماعية التي تفرض على الموظف العمل لصالح المصلحة العامة ، وإن كانت التشريعات والقوانين واللوائح لم تنص عليها ولكن تفرضها عليه القيم الاجتماعية ، فأي خروج على هذه القيم يعد فساداً إدارياً.

قولنا: "يهدف الحصول على منفعة ذاتية" سواء أكانت هذه المنفعة مادية أم معنوية. قولنا (أو فئوية)- أي يهدف الحصول على منفعة ليست لنفسه بل لغيره من الأقارب والأصحاب وغيرهم.

قولنا "على حساب المصلحة العامة" - أن يؤدي هذا الانحراف إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي :

يقتضي بيان هذا المصطلح بيان جزئيه المركب منهما وهما الفساد والإدارة ، وقد تقدم أن مفهوم الفساد في الاصطلاح الشرعي هو: "كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها والعمل بها". وأن مفهوم الإدارة في الاصطلاح الشرعي هو: "تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع"[١].

وبناء على ما سبق ، فكل أمر يخالف تنظيم الإدارة في الدولة الإسلامية يعد فساداً إدارياً ما دام هذا الخلل خالف أمراً تقره الشريعة ، وعليه يمكن تعريف الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي بأنه: (عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة).

شرح المفهوم :

قولنا : (عدول)[٢]ويقصد به: الميل عن الحق الواجب اتباعه.

قولنا: (الموظف العام) ويقصد به: كل من يُقلدُهُ الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة[٣].

قولنا: (عن استقامة)[٤]- ويقصد به: الحق الذي مال عنه الموظف العام ، الذي كان واجبه الانتصاب عليه ، والعزم على فعله ، بصفته عماد عمله "الذي يقوم به وينتظم"[٥].

قولنا: (لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها): ويقصد به: كل ما أمر به الشارع أو نهى عنه، ويدخل كذلك ما تصدره الدولة من أحكام وإن لم يكن منصوص عليها في الشريعة الإسلامية، ما دامت لا تخالف أحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

قولنا: (الوظيفة العامة) ويقصد بها : كل عمل مشروع دائم يقلده الإمام أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر[٦].

---

(١) أدهم، فوزي كمال ، الإدارة الإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديث ، ط١ ، دار النفائس ، عمان ، ١٤٢١هـ - ٢٠٠١م ، ص٢٢.

(٢) العدول: هي من (عَدَلَ) العين والدال واللام أصلان صحيحان، لكنهما متقابلان كالمتضادين، أحدهما: يدل على استواء، والآخر: يدل على اعوجاج. والذي يعنينا المعنى الثاني والذي منه: عَدَلَ عنهُ يَعدِلُ عَدْلاً وعُدُولاً: أي حاد وعن الطريق حاز. والعدل: أن تعدل الشيء عن وجهه فتميله.
انظر: ابن فارس، مقاييس اللغة، باب العين والدال وماثلثهما، ج٢، ص٢٢٩. الزبيدي، تاج العروس، مادة (عَدَلَ)، ج١، ص ٧٣٠٩.الفراهيدي، العين، باب العين، الدال واللام، ج٢، ص٣٨.

(٣) انظر الفصل الأول ، ص ١٩ .

(٤) الاستقامة: مأخوذة من الجذر (قَوَمَ) والقاف والواو والميم أصلان صحيحان، يدل أحدهما على جماعة ناس، والآخر على انتصاب أو عزم، ابن فارس، مقاييس اللغة، مادة باب القاف، والواو وما يثلثهما، ج٢، ص٣٧٩، والمراد هنا هو المعنى الثاني .

(٥) الفيومي، المصباح المنير، مادة (قوم)، ج١، ص ٢٦٨.

(٦) انظر الفصل الأول ص١٧.

وهذا المفهوم للفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي يتفق مع ما ذكرناه في تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً أنه: "سلوك ينحرف فيه الموظف العام عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية بهدف الحصول على منفعة شخصية أو فئوية على حساب المصلحة العامة".

ومن الجلي أن كلا المفهومين متفق على أن انحراف الموظف في سلوكه الوظيفي لتحقيق مصلحته أو مصلحة جهة ما هو السبب الرئيس لوقوع الفساد الإداري ، وهذا هو عين العدول عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

كما أن التعريف الشرعي المذكور شامل للمعايير الأربعة المذكورة في المفهوم الاصطلاحي للفساد الإداري (القيمي، المصلحي (حيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله)، القانوني (التشريعي)، الرأي العام (أي العرف الشرعي المعتبر). وهذه المعايير معتبرة في الشريعة الإسلامية إذ مخالفتها أو مخالفة أحدها هو مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

المطلب الثالث: خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة .

إن الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلى من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة[١]، ويتميز بخصائص وعلامات بيانها في الفرعين التاليين التالية:

الفرع الأول : خصائص الفساد الإداري :

أولاً: السرية :

تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام[٢]؛ وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معاً[٣].

إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه ، فالقيادات غالباً ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية ، والتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليها يتعذر الكشف عنها. وإنما غايتها التزوير والتدليس[٤] والتغرير[٥] وانتهاز

---

(١) الناصر، ناصرعبيد ، ظاهرة الفساد مقاربة سوسيولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، ٢٠٠٢م، ص ٧٠.

(٢) هيئة الأمم ، الفساد في الحكومة، ص٥٢.

(٣) حراحشة،عبد المجيدة(٢٠٠٣) ، الفساد الإداري " دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني" ، رسالة ماجستير (غير منشورة)،جامعة اليرموك ، اربد ص٤١.

(٤) التدليس : مصد دلس وهو الخداع والإيهام والتمويه .قلعجي ، معجم لغة الفقهاء ، ص١٢٦

(٥) التغرير : هو المخاطرة والغفلة عن عاقبة الأمر . أبو جيب ، سعدي ، القاموس الفقهي ، ط٢ ، دار الفكر ، دمشق ، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م ، ص٢٧٢.

الفرص والظروف الاستثنائية لتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين[١]. وعند محاولة الكشف عن حالات الفساد فإنه لا يتم عادة إلا إلى كشف عن جزء عن الحقيقة التي يجب تعلمها أو معرفتها[٢]، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم[٣].

ثانياً: اشتراك أكثر من طرف في الفساد :

قد يقع الفساد الإداري من شخص واحد ، ولكن عادةً ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص ؛ وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين أطراف العملية ؛ إذ أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكيفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً[٤].

إن ممارسة الفساد تتم غالباً عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو دون أن يتقابلا وجهاً لوجه ، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الإداري وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية ؛ ليخدم بعضها البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء[٥].

ثالثاً: سرعة الانتشار :

يتميز الفساد بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجاً عن المسؤولين ، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً. كما أن خاصية انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة ، بل أن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة[٦] .فلم تعد جرائم الفساد الإداري قاصرة على الشأن المحلي وإنما أصبحت من الجرائم عبر الوطنية[٧][٨].

---

(١) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص٤٢.
(٢) هيئة الأمم ،الفساد في الحكومة، ص ٥٠.
(٣) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص٤٤.
(٤) هيئة الأمم ، الفساد في الحكومة، ص٥٢.
(٥) الكبيس، الفساد والعولمة، ص٤٣.
(٦) حراحشة، الفساد الإداري، ص٤١.
(٧) عرف التقرير الخاص بنتائج دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية الرابعة عن اتجاهات الجريمة وكليات نظم الجنائية الجرائم المنظمة عبر الوطنية بأنها: "الجرائم التي تمس بدايتها أو ارتكابها أو آثارها المباشرة أو غير المباشرة أكثر من بلد و احد"، عيد، محمد فتحي. (٢٠٠٣م)، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص ٦٩٤.
(٨) البصول، محمد(٢٠٠٣م)، أنور، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص٩٣٨.

وقد بين لنا القرآن الكريم أن الفساد سريع الانتشار بين الناس ؛ وذلك حينما تحدث عن خبر امرأة العزيز مع يوسف عليه الصلاة والسلام ، إذ أخبرنا الله تعالى أن خبر يوسف وامرأة العزيز قد شاع في المدينة ولم يكتم حتى تحدث به الناس[١].

قال الله تعالى: ﴿وَقَالَ نِسْوَةٌ فِي ٱلْمَدِينَةِ ٱمْرَأَتُ ٱلْعَزِيزِ تُرَاوِدُ فَتَىٰهَا عَن نَّفْسِهِۦ ۖ قَدْ شَغَفَهَا حُبًّا ۖ إِنَّا لَنَرَىٰهَا فِي ضَلَٰلٍ﴾[٢].

رابعاً: التخلف الإداري :

يترافق الفساد الإداري أحياناً كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل: تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية ، مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد وخدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري ، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله[٣].

الفرع الثاني: علامات الفساد الإداري[٤].

١. رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة ، والبدء في تنفيذ أهداف جديدة إلى غير ذلك من الوعود التي تخدر أعصاب الناس وعقولهم ، وتؤملهم بالتغيير القريب ، والإصلاح الجذري والهدف من هذه الوعود هو التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري.

٢. فتح أبواب التوظيف على مصراعيها فيدخل الوظيفة كل أمي جاهل ، أو فرد فاقد الضمير ، أو متقاعس هازل . والنتيجة استلام رواتب وأجور دون إنتاج حقيقي أو مخرجات جادة.

٣. عدم ربط الأجر بالإنتاج بحيث يصبح من يعمل ومن لا يعمل سيان ، مما جعل الوظيفة داراً للعاجزين ومأوىً للمنحرفين الذين يجدون الوظيفة العامة ملاذاً لهم.

---

[١] الطبري، جامع البيان، ج١٦، ص٦٢.ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٢، ص ٦٢٦.
[٢] سورة يوسف : آية (٣٠).
[٣] حراحشة، الفساد الإداري، ص٤١.
[٤] الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ص ٧٥.

المبحث الثالث

الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن)

المطلب الأول: الفساد الإداري من منظور تاريخي :

ظاهرة الفساد والذي منه الفساد الإداري قديمة حديثة ، تنتشر في الدول الغنية والفقيرة ، والقوية والضعيفة ، المتطورة والمتخلفة ، فهي ليست وليدة اليوم ، وليست مرتبطة بزمان أو مكان معينين ، بل هي موجودة على امتداد المكان والزمان[١].

فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام ١٩٩٧م في موقع (دكا) في سوريا على ألواح لكتابات مسمارية تبين موقعاً إدارياً بدرجة (أرشيف دائرة الرقابة حالياً) يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوي من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين[٢].

كما أن الألواح السومرية ومحاضر جلسات مجلس (أرك) وكذلك مصر الفرعونية والإغريق ، والصين القديمة في تعاليم (كونفوشيوس) ، قد ورد فيها الدعوة إلى تكريس سيادة القانون للحد من ظاهرة الفساد الإداري ووضع قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم .

وثمة لوح محفوظ عن الحضارة الهندية (حوالي ٣٠٠ ق.م) كتب عليه العبارة الآتية: "يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلاً أو سما امتد إليه لسانه ، وعليه فإنه يستحيل أيضاً على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثمرة الملك ولو نزراً قليلاً"[٣].

وفي العهد الإسلامي بعد عهدي النبوة والصحابة لم يخل عصر من الفساد ،ففي العصر المملوكي مثلاً استشرى الفساد في الدوائر الحكومية ، حيث تحولت الوظائف إلى ظاهرة الفساد والجشع والكسب المادي . وغابت العدالة وانتشر الظلم والرشوة [٤].

وفي العصر العثماني ، فقد تفشى أيضا فيه الفساد الإداري ، حتى أصبح يتم انتقاء موظفين غير أكفاء بالرشوة والمحسوبية والواسطة[٥] .

---

(١) الناصر، ظاهرة الفساد، ص٧١.

(٢) فارس، علي أحمد، حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجاً"، اللجنة العربية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ٢٠٠٨م، ص١. http://mesr.net

(٣) فارس، حل الأزمات، ص١.

(٤) العريس، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر المملوكي، ص١٢-١٥.

(٥) العريس، محمد، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر العثماني ، ط١، دار اليوسف، بيروت، ٢٠٠٥م،ص١٠٨.

المطلب الثاني - الفساد الإداري من منظور دولي:

لعل نمو الفساد وانتشاره على صعيد عالمي من أهم الآثار السلبية للعولمة ، حيث سهلت من الضوابط القانونية والإجرائية ، ما ساعد على إطلاق مخيلة الشبكات الإجرامية على صعيد دولي ، حيث اخترقت ظاهرة الفساد الحدود الدولية مستفيدةً من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الإجرامي تفوق الاحتمالات العقاب الرادع عليه[١].

لذا أدركت الدول خطورة هذه الظاهرة فبذلت المزيد من الجهود الإقليمية والعالمية التي تحول بعضها إلى صيغة مواثيق دولية ، وفي سياق هذا بات من الطبيعي أن تتجه جهود المؤسسات الدولية على الصعيدين الإقليمي والعالمي الحكومية منها وغير الحكومية ، ولعل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر بتاريخ(١٥ ديسمبر عام ١٩٧٥م) يعد أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله[٢]،وفي عام (١٩٩٢م) قام المجلس الأوروبي بإنشاء (فريق متعدد التخصصات يعنى بالفساد) مؤكداً بذلك على نحو رسمي عودة الفساد كمشكلة عامة تتطلب لحلها تنظيمات محددة[٣].

وقد أخذ هذا الأمر منحاً جدياً بعد أن قامت الدول الصناعية الممثلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية (Organization For Economic Co-Operation (OECD and Development بإصدار توصيات في عام ١٩٩٤م بأن يتخذ أعضاء المنظمة إجراءات ملزمة بهدف القضاء على ثورة المسؤولين خارج حدود الدولة المعنية في كل ما يتعلق بالمعاملات التجارية في الإطار الدولي ، وقد تطورت هذه التوصيات من خلال قرارات عديدة إلى أن انتهت في عام ١٩٩٧م بأن تبنى مجلس وزراء الدول الصناعية (اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام الأجانب بينما يتعلق بالمعاملات التجارية في المجال الدولي) التي أصبحت سارية المفعول في (شهر شباط/ فبراير من العام ١٩٩٩م).

وفي القارة الأمريكية قامت منظمة الدول الأمريكية (Organization of American States) (OAS) بالتوقيع على اتفاقية الدول الأمريكية لمناهضة الفساد، عام ١٩٩٦م، وقد وقع على هذه الاتفاقية إحدى وعشرون دولة من أمريكا اللاتينية ، بالإضافة إلى الولايات المتحدة وكندا ، وهدف الاتفاقية هذه الأساسي نشر الأطر القانونية وتطويرها وتقويتها داخل الدول

---

(١) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية ، ص٢٢٣.

(٢) نافعة، حسن (٢٠٠٤م) ، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط٢، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦م، ص٥٣١-٥٤١.

(٣) بيرلاكوم، الفساد، ص٥.

الأعضاء لمنع الممارسات الفاسدة وضبطها ومعاقبتها والقضاء على الفساد في القطاع العام في المجالين الداخلي والدولي. وفي إفريقيا تبنت دول الوحدة الإفريقية اتفاقية حول (منع الفساد ومحاربته) بتاريخ تموز/ يوليوم ٢٠٠٣م [١].

وجميع هذه الاتفاقيات اتصفت بالصفة الإقليمية فكانت حلولها محدودة التأثير فشعر المجتمع الدولي بضرورة وضع الحلول المؤثرة عالمياً فكانت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (Un Convention Against Corruption) التي تبنتها في ٣١ تشرين أول/ أكتوبر ٢٠٠٣م، وجرى التوقيع عليها في المكسيك في ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣م[٢]، وصدقت في ٢٤ شباط/ فبراير ٢٠٠٥م[٣]، وهي عبارة عن وثيقة سجلت بعضاً من الحلول لتحمل الدول على الأخذ بها عبر تشريعاتها الوطنية الداخلية[٤]. وتتناول الاتفاقية بصورة رئيسية منع الفساد في القطاع العام والتحقيق بشأنه والعقاب عليه وكذلك استعادة عائدات السلوك الفاسد والإثراء غير المشروع وتناول كذلك الفساد في القطاع الخاص، فتتضمن الاتفاقية إطاراً قانونياً للتعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد[٥].

أما على مستوى المؤسسات والمنظمات الدولية فكان البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي ، ومنظمة التجارة العالمية [٦].

ولم يقتصر الجهود الدولية لمكافحة الفساد على الدول موضوعات القطاع العام، فهناك مؤسسات على مستوى المنظمات الأهلية والمجتمع المدني ومن أهمها:

منظمة الشفافية الدولية[٧]. Organization Transparency International

وهي منظمة غير حكومية ، حيث قام فريق يترأسه بيتر إيجن (Peter Eigen) بإنشائها في أيار/ مايو ١٩٩٣ ، وكان الهدف من إنشائها أن تكون هيئة للإعلام ولمكافحة الممارسات الفاسدة[٨].

---

(١) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص٢٣٥- ٢٣٨.

(٢) نحو استراتيجيه وطنية لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة، المعهد العراقي.

(٣) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

Programme on Governance in the Arab Regional (POGAR)

الحكم الرشيد، مكافحة الفساد الإداري، برنامج الأمم المتحدة للإنماء.

United Nationsl Development Prgoramme

http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp

(٤) نحو استراتيجيه وطنية لمواجهة الفساد، ص١.

(٥) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية ، ص ٤٤٠- ٤٤٢.

(٦) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية ، ص ٤٣٩، نافعة، دور المؤسسات الدولية، ص٥٤٤.

(٧) نافعة، دور المؤسسات الدولية، ص٥٣٢.

(٨) بيرلاكوم، الفساد، ص٥.

أما في الوطن العربي ، فهو ليس بمنأى عن ظاهرة الفساد باعتباره جزءاً من هذا العالم[١].ولهذا أعد مجلس وزراء الداخلية العرب عدة مشاريع لمكافحة الفساد منها: مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد أو مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

كما كان لجامعة الدول العربية جهودها في مكافحة الفساد . ولعل من أهم هذه الجهود المشاركات الفاعلة للمجموعة العربية ولممثلي مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في صياغة كل من: "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية "، التي انعقدت في مدينة باليرمو بإيطاليا في الفترة (١٢-١٢/١٥/ ٢٠٠٠م) حيث شملت في أحكامها تجريم الفساد في المادة (٨) [٢]. ووقعت في ٢٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢م ولم تصدق[٣] ومشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي انعقدت في فنا خلال الفترة ٧/٢٢- ٨/٨/ ٢٠٠٣م[٤].

المطلب الثالث: الفساد الإداري من منظور محلي (الأردن) .

يعد الفساد أحد التحديات البارزة التي واجهت الأردن خلال العقدين الأخيرين ، وعلى الرغم من جهود مكافحته فقد ازداد إدراكه كخطر مزمن أثر في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الأردني.

وقد شكل الفساد الإداري والمالي في الأردن منذ نهاية عقد الثمانينات من القرن الماضي أحد عوامل تفجر الاحتجاجات الشعبية الكبرى التي اندلعت في جنوب الأردن في نيسان- ابريل عام ١٩٨٩م ، والتي نجم عنها آنذاك عزل الحكومة والمباشرة في إجراء مراجعة شاملة للسياسات الحكومية ، واستئناف الحياة البرلمانية الكاملة ودخول الدولة الأردنية في مرحلة عنوانها (الانفتاح العام والتعددية السياسية والحزبية) ، وإجراء أول انتخابات برلمانية بعد مرور أكثر من عقدين على آخر انتخابات وذلك في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٩م ، الذي نتج عنها المجلس النيابي الحادي عشر الذي فتح ملفات الفساد على أوسع نطاق[٥].

---

(١) عبد اللطيف، عادل (٢٠٠٤م) ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط٢، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص٣٨٣.

(٢) قحطان، عبد القادر محمد (٢٠٠٤م) ، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص ٩٩٢- ١٠٣٤.

(٣) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مكافحة الفساد، ص١.

(٤) قحطان، الجهود العربية لمكافحة الفساد، ص١٣٤.

(٥) الحوراني، هاني، دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول ا لعربية بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط (المرحلة التجريبية) لبنان- العراق- الأردن، ص٢.
www.pogar.org/publications/legislature

ومع هذا فإنه لم يكن في الأردن منذ نشأتها عام ١٩٢١م هيئة مستقلة لمكافحة الفساد حتى عام ١٩٩٦م ، حيث أنشأت (وحدة مكافحة الفساد تابعة لمديرية وحدة المخابرات العامة) وكانت غالبية القضايا التي كشفتها هذه الهيئة متعلقة بسرقات أو رشاوي اتهم فيها موظفون عاديون أو من القطاع الخاص[١].

ويعد الفساد الإداري في الأردن أكثر أنواع الفساد انتشاراً ، وهو من أهم العوامل المعيقة لعمل أجهزة الدولة ومؤثر على التنمية بكافة أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، بحسب كلام رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن (عبد شخانبه) ، فإن الفساد الإداري متمثل بالواسطة والمحسوبية وعدم التقيد بالقوانين وكذلك المزاجية في اتخاذ القرار. وقد تطور موضوع الفساد الإداري واتخذ أشكالاً مختلفة ، كان منها الفساد الإداري المتمثل في المزاجية في اتخاذ القرار كما تقدم ذكره ، وهذا الفساد لا يمكن فهم مرجعياته حيث يفهم منه أن القانون الذي يحكم عملية تنفيذ القرار هو المزاج وليس القانون المكتوب ، وهو ما يعنى أن المخالفة واضحة ومعروفة ويمكن ملاحقة مرتكبها[٢].

وفيما يتعلق بآثار الفساد الإداري على المجتمع الأردني ، فقد أظهرت دراسة ميدانية أجراها مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في الربع الأول من عام ٢٠٠٢م حول ظاهرة الفساد ومدى انتشارها في الأردن ومدى وجودها في القطاع الحكومي واستمرارها في السنوات القادمة ، وقدرة الأجهزة المختصة من المؤسسات في القطاع العام والمجتمع المدني على الرقابة والكشف عن ممارسة الفساد ، وكانت نتائج الاستطلاع أن الفساد الإداري والمالي جاء في المرتبة الثانية اعتبر أغلب المجيبين آنذاك نحو (٥٤%) أن أهم مشكلة تواجه الأردن هي الوضع الاقتصادي الصعب وعدم توفر فرص عمل.

وتبين من إجابات عينة الدراسة عموماً إلى ما يشير إلى عدم التفائل حول الحد من الفساد في المستقبل المنظور[٣].

وفي استطلاع للرأي العام حول الديمقراطية في الأردن في تموز/ يوليوم ٢٠٠٣م، فعند سؤال المستجيبين عن خمس مشاكل تواجه الأردن وطلب منهم تحديد أهم مشكلة من حيث

---

(١) النابلسي، شاكر، فتح ملفات الفساد الأردني: لماذا الآن، شفافية الشرق الأوسط ١٣ يناير ٢٠٠٧، ص١.
www.metranparent.com/shakier_nabulsi-jordan

(٢) الحسبان، أحمد، الفساد الإداري، الأردن العربي، ٣/٥/ ٢٠٠٩.
http://www.arabjo.net/makals7afah/1919html.

(٣) حمارنة، مصطفى والصياغ ،فايز (٢٠٠٤م)، دراسة حالة الأردن، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦، ص٦٨٢ - ٦٨٥.

أولوية المعالجة ، جاءت مشكلة الفساد المالي والإداري في الترتيب الثاني نسبة (٢٤,٦%) بعد مشكلة الفقر والبطالة التي اعتبرت أهم مشكلة من حيث أولوية المعالجة بنسبة (٥٨%)[١].

وبعد نحو سنتين من استطلاع الفساد وفيما كانت لجنة متخصصة تقدم للحكومة توصيات لمتابعة قضايا الفساد تطرق المواطنون إلى هذه القضية في بحث ميداني آخر أجراه مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في شباط/ فبراير/ ٢٠٠٤م ، حيث احتلت مشكلة الفساد المالي والإداري المرتبة الرابعة بعد مشكلة البطالة ، والفقر ، وارتفاع الأسعار بنسبة (٤%) من العينة الوطنية ، و (٦%) عند قادة الرأي، وفي موضوع محاربة الفساد فإن نسبة ما يعتقدون بأن الحكومة قد بدأت العمل على محاربته قد بلغت (٤٠,٧%) ، وهذه النسبة متطابقة مع نسبة من توقعوا أن تنجح الحكومة عند التشكيل في محاربة الفساد ، إذ بلغت آنذاك (٤١%)[٢].

وفي عام (٢٠٠٦)[٣]، قام مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في استطلاع آخر أجراه حول قياس وتحليل مدى انتشار الفساد في الأردن ومدى وجودها في القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومدى انتشار أنواع الفساد المختلفة من (رشوة، والاختلاس، والتزوير، المحسوبية، الابتزاز، الواسطة، استغلال المنصب الوظيفي) والتعرف على مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد الموجودة في القطاعين العام والخاص من وجهة نظر المواطنين العاديين وقادة الرأي العام والذين يمثلوا (سياسيين وإعلاميين رجال الدولة) ، حيث تبين بنتائج الاستطلاع أن هناك شبه توافق في الرأي العام الأردني على وجود الفساد في القطاعين العام والخاص ، حيث أفاد (٦٤,٧%) من مستجيبين العينة الوطنية بوجود الفساد ، وبدرجات متفاوتة في القطاع العام ، و (٥٢,١%) أفادوا بوجود الفساد في القطاع الخاص مقابل (٧٤,٢%) و (٦٤,١%) على التوالي عند قادة الرأي العام . ومن الجدير بالذكر أن (٣٠,٩%) من المستجيبين للدراسة أفادوا بوجود فساد إلى درجة كبيرة في القطاع العام مقابل (٢٤,٦%) بوجود الفساد وبدرجة كبيرة في القطاع الخاص.

كما أفاد كذلك (٤٦,١%) منهم أن الفساد في القطاع العام قد زاد خلال الثلاث أو الأربع سنوات الماضية مقابل (١٨,٩%) أفادوا بأنه نقص ، و (٢١,٣%) قالوا أن الفساد بقي على حاله في القطاع العام ، و (١٣,١%) أفادوا بـــ (لا أعرف).

---

(١) حمارنة ، دراسة حالة الأردن، ص٦٨٥.

(٢) المرجع السابق نفسه، ص ٦٨٦.

(٣) ملكاوي، مي، استطلاع صور الفساد يعكس تراجع مجلس النواب في مكافحته كما كانت مجلـــس النـــواب، المرصد البرلماني، ٢٦ آب ٢٠٠٦م.
http://ammonnel.net/Look/marsad/mediaditpl?idlangrage=18 old publication=3

وفي القطاع الخاص أفادوا (٤٦,٩%) من المستجيبين أن الفساد في القطاع الخاص قد ازداد خلال ٣-٤ سنوات الماضية ، فيما قال (١٣,٨%) بأنه قد نقص ، و (٢٢,٨%) أفادوا بأنه بقى على حاله ، و (٩,٥%) أفادوا بـــ (لا أعرف) [١].

وفي آذار (٢٠٠٨)م قام مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في استطلاع للرأي العام الأردني حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي وعند سؤال المستجيبين عن أهم مشكلة من حيث أولوية المعالجة حلت مشكلة الفساد المالي والإداري المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية بنسبة (٢,٩%) بعد ارتفاع الأسعار ، وغلاء المعيشة ، و البطالة والفقر ، وضعف الخدمات ، في حين احتلت المرتبة السادسة عند قادة الرأي بنسبة (٥,٩%) بعد مشكلة ارتفاع الأسعار ، وغلاء المعيشة ، والبطالة والفقر،والمشاكل الاقتصادية بوجه عام ، والإصلاح السياسي والديمقراطي[٢].

وبهذا تبين أن مشكلة الفساد المالي والإداري وتطبيق النزاهة والمساءلة والمطالبة بالشفافية ما زالت ملفاً ساخناً قد يفتحه المواطنون ويطرحونه أمام الدولة سواء بصفتهم الفردية أو من خلال هيئات المجتمع المدني[٣].

مرتبة الأردن في مؤشر الفساد عالمياً وعربياً.

تضع المجموعة العربية ومن بينها الأردن بين المراتب المتقدمة العليا في قيم مؤشرات الفساد في الدول الصناعية والدنيا في البلدان النامية[٤] ، حيث ورد الأردن في مؤشر مدركات الفساد للمرة الأولى عام ١٩٩٦م حينما كان مجموع الدول التي شملت المؤشر (٥٤) دولة وشكل مع مصر البلدان الوحيدين اللذين ورد آنذاك في المؤشر ، وأصبح الأردن يرد بانتظام في هذا المؤشر منذ العام ١٩٩٨[٥]. حيث سجلت الأردن (٤,٦) نقاط في عام (٢٠٠٣م) على مؤشر

---

(١) وردم، باتر محمد علي، استطلاع الفساد في الأردن، مرصد الأردن، الخميس ٢ نوفمبر ٢٠٠٦، ص١
http://www.jordanwatch.net/arabic/archive/2006/111/112873html.
العرسان، محمد، ٦٤% من الرأي العام الأردني يعتقدون بوجود فساد في القطاعين العام والخامس، عمان نـــت، ١ تشرين ثاني ٢٠٠٦، ص١-٢.
http://www.ammannet.net/look/article.tpl?idpublication=37nrlssue-58nrsection-18Nartice-103198idlanguage=19.

(٢) المصري، محمد، استطلاع للرأي العام حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي بعد مرور مائة يوم على تشكيلها، وحدة استطلاع الرأي العام، مركز الدراسات الإستراتيجية الجامعة الأردنية، آذار ٢٠٠٨، ص٩.
www.CSS-Jordan.org/uploadpolling/250.doc.

(٣) حمارنة، دراسة حالة الأردن، ص٦٨٦.

(٤) المرجع السابق نفسه ، ص٦٧٩.

(٥) أبو رمان، حسين، الأردن في مؤشرات الفساد العالمي، اللويبـــدة، الخمـــيس ١٦ تـــشرين أول/ أكتـــوبر ٢٠٠٨م، ص ١-٢، Jordan-net/news/127/ARTICLE، داغـــر، علاقـــة الفـــساد الإداري، ص٧-٨.

مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية ، وتتدرج درجات المقياس من صفر (فساد مرتفع/ مستثري) إلى (١٠) (غياب الفساد/ أي نظيف جداً) ، وحل في المرتبة (٤٣) من بين (١٣٣) دولة في العام، بينما سجل (٥,٣) نقاط في عام (٢٠٠٤م) وحل في المرتبة (٣٧) عالمياً ، بينما حل في المرتبة الرابعة عربياً بعد عُمان والإمارات والبحرين. فيما سجل (٥,٧) نقاط في عام (٢٠٠٥م) ، وحل في المرتبة (٣٧) من بين (٥٩) دولة يسبق الأردن ثلاثة بلدان عربية فقط هي عمان، قطر، البحرين ، أي أنه حل في المرتبة الرابعة عربياً أيضاً.

وفي عام (٢٠٠٦م) سجل الأردن (٥,٣) نقاط ، وحل في المرتبة (٤٠) من بين (١٦٣) دولة. بينما في عام (٢٠٠٧م) سجل (٤,٧) نقاط ، وحل في المرتبة (٥٣) من بين (١٨٠) دولة إلى جانب عمان متقدماً على الكويت . وفي عام (٢٠٠٨) سجل (٥,١) نقاط وحل في المرتبة (٦٢) من بين (١٨٠) دولة في العالم متخلفة عن عُمان والبحرين في المرتبة ، حيث جاء في المرتبة الخامسة بين الدول العربية[١].

وتعكس النتيجة التي حققها الأردن لعام(٢٠٠٨م) في مواجهة الفساد تحسنا نسبيا مقارنة مع عام (٢٠٠٧م) الذي مثل نكسة لأداء الأردن ، حيث تعد النتيجة التي سجلها في عام (٢٠٠٧) بهبوط المؤشر إلى (٤,٧) هو الأسوأ منذ إدراج الأردن على مؤشر مدركات الفساد عام ١٩٩٦م، ومع ذلك فإن نتيجة عام (٢٠٠٨م) تبقى أدنى من النتائج التي كانت الأردن تحققها في السنوات الثلاثة التي سبقت أي (٢٠٠٤-٢٠٠٦)[٢].

---

(١) برنامج إدارة الحكم، مكافحة الفساد، ص٣. الحوراني، دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن، ص٢.
(٢) أبو رمان، الأردن في مؤشرات الفساد، ص٢.

المبحث الرابع

أسباب الفساد الإداري وآثاره

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري

إن ظاهرة الفساد تحكمها في مجموعها أسباب متداخلة ومتفاعلة فيما بينها ، وهذه أسباب تمثل بطبيعتها المباشرة أو غير المباشرة الجذور الأساسية لانتشار الفساد الإداري[١] ومن هذه الأسباب ما يلي:

أولاً: الأسباب الاجتماعية :

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دوراً بارزاً في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس[٢] ، فالتنشئة الاجتماعية الطويلة قيما أو أعرافاً تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد ، إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم ، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري[٣].

ووفقاً للمدخل الاجتماعي ، فإن الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد تتمثل بوجود ثنائية من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين والتعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية)[٤] ، فالشفاعة والواسطة وإن كانت مقبولة في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري بصفته مجتمع تعاوني ذو قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العامة ، فالعشائرية هي واقع اجتماعي ، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني ، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنته للشعب برمته ، لذلك تصبح الواسطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة[٥]، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية

---

(١) فارس، حل الأزمات، ص١.

(٢) يماني، الفساد الإداري، ص٥.

(٣) عارف،ديالا الحج ، الإصلاح الإداري " الفكر والممارسة " ، ط١ ، دار الرضا ، دمشق ، ٢٠٠٣م ، ص ٩٠-٩١.

(٤) ردايدة، أثر العولمة على الفساد، ص٧٥.

(٥) الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ ، الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة "، الرياض ، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، ١٩ (٣٨) ، ص٢٦٢.

التي تساهم في تحيز الموظف العام ومحاباته لمن يخصوه سواء بالقرابة أو بالولاء وتوظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة[١].

ثانياً- الأسباب السياسية :

حيث تؤثر ضعف المؤسسات التي يعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها. كما ويؤثر عدم التكامل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الإنتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة[٢].

ولا يختلف الحال في تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية ، وضعف أداء سلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية[٣]. فضلاً عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد ، ونقص الكفاءة ، وغياب حرية الإعلام الحر ، وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة ، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة ، وكذلك ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها ، إذ يلعب كل هذا دوراً هاماً في انتشار الفساد الإداري[٤].

ثالثاً- الأسباب الاقتصادية :

حيث يلعب الجانب الاقتصادي للفرد والمجتمع على حد سواء المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها دور هاماً في انتشار الفساد الإداري[٥]. كما تلعب المساعدات الخارجية التي تقدمها الدول الكبرى دوراً بارزاً في السيطرة على الدول النامية كي تسير في فلكها حيث أن غالبية المساعدات والمعونات المقدمة إن لم تكن جميعها ترد في النهاية لخدمة الدول المانحة لتلك المساعدات ، مما يؤثر سلباً على القرار السيادي للدولة الممنوحة للمساعدة[٦].

كما ويلعب ارتفاع معدلات البطالة بنوعيها (المقنعة وغير المقنعة) واستمراريتها ، والكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية ، وقصور دور الدولة في

---

(١) حراحشة، الفساد الإداري، ص٣٤.
(٢) وسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، ص١٠٠-١٠١.
(٣) الناصر، ظاهرة الفساد، ص ٦٧-٦٨.
(٤) أبودية، الفساد، ص٤.
(٥) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص٦٨، الشباني، الخدمة المدنية، ص٨٠.
(٦) حنان، ثقافة الفساد في مصر، ص٩١.

إعادة توزيع الثروة القومية ، وتشكيل التعددية الطبقية ، دوراً هاماً في انتشار الفساد ، إذ إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من عدالة في توزيع الثروة والداخل القومي وتوفير مستوى متقدم من الرفاه المعيشي لأفرادها ، هو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقليص أسباب انتشار الفساد الإداري واختلاف آلياته وتعدد آثاره[١].

رابعاً- الأسباب القانونية والإدارية:

إن من أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين رادعة للفساد وإن كانت مكتوبة ، وإنما المقصود هو قدرتها على التنفيذ الفعال لها وما ينطوي على ذلك من جزاءات تفرض على مخالفيها[٢].

كما أن كثرة القوانين وتعددها كوسيلة لإزالة الفساد الإداري وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة والمعرفة بها يزيد من انتشار الفساد[٣].

فضلاً عن أن الثغرات القانونية الناتجة عن غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية ، والاختلاف في النص القانوني من دولة لأخرى ، أو حتى من منظمة إلى أخرى ، والاستثناءات القانونية تعطي الموظف فرصة التهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاص التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين ، مما يؤدي ذلك إلى انتشار آليات الفساد الإداري[٤].

أما من الناحية الإدارية : فإن ضعف الإدارة وسوء التنظيم ، وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية ، وطول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري ، والحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المساءلة والمحاسبة ، وتطبيق نظام العقوبات وشغل المناصب الوظيفية وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية وعلاقات شخصية وعدم الأخذ بنظرية وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وتمركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري للجهاز العام وقصور التفويض للمستويات الأدنى ، وتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في مقابل ضعف دورها في ممارساته الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحراف وتصحيح الخطأ ، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ من

---

(١) عارف، الإصلاح الإداري، ص ٩٤.
(٢) حنان، ثقافة الفساد في مصر، ص ١١٥.
(٣) الشباني، الخدمة المدنية، ص٨٠.
(٤) الشيخ داوود، الفساد والإصلاح، ص١٣٨. يماني، الفساد الإداري، ص٦.

داخل الجهاز الإداري للدولة ومن خارجها ، تُكَون في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى الفساد الإداري[١].

وحيث أن نطاق البحث يتحدث عن الفساد الإداري في الأردن فقد أظهرت الدراسة التي قام بها مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية عام (٢٠٠٦م) من خلال استطلاع آراء المواطنين وقادة الرأي العام عن أسباب انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص عزا المستجيبين ذلك إلى ما يلي: [٢]:

أولا :الفقر: حيث أظهرت النتائج أن هناك توافق في الرأي العام الأردني بأن الفقر يعد أهم الأسباب التي يعزى إليها انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص ، حيث عزا (٤٩,٦%) من المستجيبين الذين أفادوا بوجود الفساد في القطاع العام ، و (٤١,٣%) من المستجيبين الذين أ فادوا بوجود الفساد في القطاع الخاص.

ثانياً: ممارسة كبار الموظفين في القطاعين العام والخاص، حيث عزا ذلك بنسبة (١٦,٦%) في القطاع العام و (١٩,٤%) في القطاع الخاص.

ثالثاً: ضعف القضاء وقلة تنفيذ الأحكام. حيث عزا ذلك بنسبة (١١,٧%) في القطاع العام و (١٣,١%) في القطاع الخاص.

وفي استطلاع آخر للرأي العام الأردني أجراه مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في آذار عام ٢٠٠٨م حول حكومة المهندس نادر الذهبي ومن خلال إجابتهم عن أهم مشكلة داخلية تواجه البلاد وعلى الحكومة البدء بمعالجتها بينت النتائج أن الفساد المالي والإداري حل في المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية بنسبة (٢,٩%) ، وذلك بعد مشكلة ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة التي حلت بالمرتبة الأولى كأهم مشكلة يجب على الحكومة البدء بمعالجتها بنسبة (٤٨,٨) ، فالبطالة بنسبة (٢١,٨) ، فالفقرة بنسبة (٢١,٨) ، ثم ضعف الخدمات العامة وبالذات مجال التعليم والصحة والمواصلات بنسبة (١٤,٤) بينما حلت مشكلة الفساد الإداري بالمرتبة السادسة عند قادة الرأي بنسبة (٥,٩%) ، وذلك بعد مشكلة ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة التي حلت بالمرتبة الأولى كأهم مشكلة يرونها أنها تواجه البلاد وعلى الحكومة البدء بمعالجتها بنسبة (٣٦,٥%) ، ثم تليها البطالة بنسبة (٢٠,٩%) ، فالفقر بنسبة (١٢,٥) ، فالمشاكل الاقتصادية بصفة عامة بنسبة (٨%) ، ثم الإصلاح السياسي والديمقراطية بنسبة (٦,٢%)[٣].

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية، ص٨٠، عارف، الإصلاح الإداري، ص٩٥.
(٢) وردم، استطلاع الفساد في الأردن، ص١-٢. العرسان، الرأي العام في الأردن، ص٣.
(٣) المصري، استطلاع الرأي العام، ص٩.

وبالنظر إلى المرتبة التي حلت به مشكلة الفساد المالي والإداري في عامي (٢٠٠٨) نجد أنها حلت في المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية والسادسة عند قادة الرأي العام وأنها لم تكن أهم قضية تواجه الدولة وإنما كان هناك قضايا أولى منها لا بد على الحكومة البدء بمعالجتها وهي (مشكلة ارتفاع الأسعار ، والبطالة والفقر ، وضعف الخدمات العامة ، والمشاكل الاقتصادية والإصلاح السياسي والديمقراطية) ، وبالنظر إلى هذه القضايا نجد أنها في حقيقتها أسباب للفساد الإداري ، فكان حرياً أن يبدأ العلاج بها ؛ إذ إن علاج السبب علاج للنتيجة، فالفساد الإداري هو نتيجة لهذه المشاكل وبعلاج السبب تعالج المشكلة ، وهذا واضح من خلال ما أظهرته منظمة الشفافية الدولية في نتائجها لمؤشر عام(٢٠٠٧م) بأن هناك علاقة قوية وواضحة بين الفساد والفقر إذ إن نتائج (٤٠%) من الدول التي حصلت على نتيجة أقل من ثلاث نقاط هي من الدول المنخفضة الدخل كما صنفها البنك الدولي، كما بينت أن سبب تدني النتائج يعود إلى ضعف المؤسسات العامة. بينما أظهرت النتائج أن الترتيب العالي لدى الدولة الغنية في أوروبا وشرق آسيا وشمال أمريكا كانت بسبب أن القطاع العام الصالح هو نتيجة لـــ: (السياسة المستقرة والمصلحة المشتركة، وحرية المعلومات، ووجود مؤسسات المجتمع المدني حرة تمارس دور المراقب)[١].

المطلب الثاني: آثار الفساد الإداري :

لا نجانب الصواب إذا ما قلنا بأنه لا يمكن فصل النظام الإداري عن الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن فهم نظام بمعزل عن الأنظمة الأخرى ، وهذا يعود إلى كون هذه الأنظمة مترابطة مع بعضها بعضاً وهذا الترابط يشكل الفلسفة العامة لأي مجتمع من المجتمعات وكل واحد منها يكون عامل ضبط نسبي للأنظمة الأخرى[٢] وتأسيساً على هذا تتأتى خطورة الفساد الإداري من انعكاساته السلبية على مختلف نواحي هذه الأنظمة وبيان ذلك فيما يلي:

أولاً: أثر الفساد على النظام السياسي

يترك الفساد آثار سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته. فمن حيث شرعيته : فالفساد يقوضه ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية

---

(١) الاتحاد العالمي لمكافحة الفساد، الفساد المتفشي في الدولة النامية، يتطلب خطة عمـــل عالميـــة، ص١-٢. www.oea.omon.org

(٢) الذنيبات، محمد محمود (١٩٨٣م)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، ١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م، ص١٦٠.

للحكومات مما يعطي انطباعاً لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين[١] ويهز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون[٢] . أما من ناحية استقراره : فالفساد يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطى هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة[٣]. وقد يؤدي انتشار الفساد إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع وقد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع المعاش[٤].

أما من ناحية سمعته : يؤدي الفساد إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية وإلى إساءة سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها[٥]. كما أن للفساد تأثير على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين مما يجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد.

ثانياً- أثر الفساد على النظام الاقتصادي

إن للتنمية[٦] أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والأمم . والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي ، والفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاذ الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي ترتكز عليها التنمية[٧] ويضاف إلى ذلك أن الفساد في كثير من الأحيان يؤدي إلى نمو هش لبعض القطاعات الخدمية ، فعندما يتحكم الفساد من يتولى تقديم الاستثمار الرأسمالي أو السلع والخدمات فإن تكلفة الرشاوي أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المتقدمة[٨].

---

(١) موسى، معالجة الصحف، ص١٠٩.
(٢) الشيخلي، الواسطة في الإدارة، ص٢٦٧.
(٣) موسى، معالجة الصحف، ص١١٠.
(٤) أبو دية، الفساد، ص٦.
(٥) سالم، ثقافة الفساد في مصر، ص ١٣٩.
(٦) تعرف التنمية بأنها: "إلغاء الفقر وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتوسيع فرص العمل وإشباع الحاجات الأساسية إلى جانب العامل المهم وهو النمو الاقتصادي" أي بمعنى آخر التنمية تعني: "الارتقاء بمستوى الحياة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً؛ الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص١٥٣.
(٧) الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص ١٥٠-١٥١.
(٨) روزيندانا، أوغسطس (٢٠٠٠م) ، أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي، (تحرير كيمبرلي آن إليون (ترجمة محمد جمال إمام)، ط١، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ص ١٨٩- ١٩٠.

والفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ، ومعيقها عن تحقيق أهدافها[١]. وباستشرائه يهدم عوامل الكفاءة وأصحابها ؛ بسبب الرشوة والمحسوبية ، فيخلق جهاز إداري ضعيف ليس لديه الكفاءة لتحمل عبء مسؤولية العملية التنموية وتبعاتها. وباستشرائه أيضاً ينتج منه تراجع حجم الاستثمار مما يؤدي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورة مثلى[٢].

ثالثاً: أثر الفساد على النظام الاجتماعي

إن انتشار الفساد الإداري في المجتمع له بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية ، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية و منظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل[٣] فيؤدي إلى تقليص القيم الإيجابية (قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء) وتنشأ بدلاً منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها وتديرها عقلية السوق والمنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع.

فالفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية ، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع[٤] ، ومن ثم يصبح لدى الأفراد تقبل نفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام خاصة في ظل غياب المراقبة والمساءلة تقبلاً اجتماعياً عند ذلك تسود القيم الجديدة (قيم الفساد) [٥] ، ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وإقطاع الأعمال العام وبدلاً من أن يقاومه الضمير العام فإنه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل للسلوك اللاأخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغنى عن نصوص القوانين والتشريعات ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين والمفسدين ولن يقف الفساد الإداري عند حد الدائرة أو المؤسسة بل سوف ينتشر بين

---

(١) اليوسف، يوسف خليفة (٢٠٠٤م) ، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لـصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦م ، ص٥٩٥.

(٢) الذنيبات، أثر الرشوة، ص١٨٣.

(٣) أبودية، الفساد، ص٦.

(٤) سالم، ثقافة الفساد في مصر، ص١٤٢.

(٥) الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص١٨٩.

جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص[١].

وقد ينتهي لدى من يحملون المنفعة الأخلاقية كقيمة اجتماعية إلى اللامبالاة والحياد السلبي أمام ما يحصل والاستسلام للأمر الواقع[٢].

وقد قام مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية عام ٢٠٠٦م في استطلاع للرأي العام حول قياس وتحليل مدى انتشار الفساد في الأردن ومن خلال السؤال حول مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد فقد تباين التقييم العام الأردني حول ذلك حيث تبين أن (٥١,٢%) من أفراد العينة الوطنية يرى أن ممارسة المحسوبية والواسطة في القطاع العام مقبول اجتماعياً وبدرجات متفاوتة ، فيما أفاد (٤٣,٦%) بأن استغلال المنصب الوظيفي مقبول اجتماعياً ، في حين اعتبر (٢٦,٣%) بأن ممارسة الرشوة في القطاع العام مقبولاً اجتماعياً ، وقد أفاد بذلك (١٨,٦%) للاختلاس و (١٧,٧%) للتزوير و (١٧,٦%) للابتزاز[٣].

وبنسب متقاربة لمدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد في القطاع العام أفادوا (٥٠,١%) من مستجيبي العينة الوطنية بأن ممارسة الواسطة والمحسوبية في القطاع الخاص مقبولة اجتماعياً فيما كانت (٤٧,٩%) لاستغلال المنصب الوظيفي وبنسب أقل أفاد (٣٠,٨%) بأن ممارسة الرشوة في القطاع الخاص مقبولة اجتماعياً ، وكذلك أفاد (٢٤,٦%) للاختلاس و (٢٣,٥%) للتزوير و (٢٢,٧%) للابتزاز، ويتضح من هذا أن أقلية من المستجيبين دون الثلث تقريباً أفادوا بالقبول الاجتماعي لبعض الممارسات مثل: (الرشوة، الاختلاس، التزوير، الابتزاز في القطاعين العام والخاص) [٤]. وبهذا تبين أن المجتمع المحلي ما يزال يرفض الفساد الإداري فيما يتعلق بالرشوة والاختلاس والتزوير والابتزاز. بينما قل رفضها بالواسطة والمحسوبية ، مما يدل على تفشيها في المجتمع وهذا يوضح قوة تأثير الولاءات الضيقة من ثقافة اجتماعية وعلاقات عرقية وتعصب للأقارب في توجيه سلوك الأفراد نحو ممارسة بعض مظاهر الفساد.

---

(١) بوادي، الفساد الإداري، ص٢٧.
(٢) عارف، الإصلاح الإداري، ص١٠٠.
(٣) وردم، الفساد في الأردن، ص٣. العرسان، الرأي العام الأردني، ص٣.
(٤) المرجع السابق نفسه

الفصل الثالث

أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية .

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية .

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية .

الفصل الثالث

أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها

تمهيد :

للفساد الإداري صور وأشكال متعددة تمارس في مختلف نواحي الحياة العملية ، وهي ذات تأثيرات مختلفة، بعضها خطيرة ومدمرة للجهاز الإداري وللمجتمع بأكمله، وبعضها أ قل خطورة يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له ، كما أن مظاهر الفساد الإداري تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتورطة فيها، إضافة إلى أن للقيم والنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في اعتبار ما هو فاسد من غيره[١].

ولعل من أهم مظاهر الفساد الإداري شيوعا ً: النفاق الوظيفي ، وعلاقة الريبة ، والشك وعدم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين ، والتسيب والإهمال الوظيفي ، وتفشي روح اللامبالاة ، وانعدام الدافع للعمل ، والاستهانة بالملكية العامة واستباحتها ، وإهدار الوقت ، وتصنع العمل أمام الرؤساء ، وغياب المسؤولية والالتزام الذاتي في المناخ التنظيمي ، واستغلال المنصب الحكومي وسوء استعمال السلطة ، وانتشار الرشوة والاختلاس والتزوير[٢].

ويمكن تقسيم أنواع الانحرافات في السلطة المسببة للفساد الإداري إلى ثلاث مجموعات[٣] تنطوي تحت ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.

---

(١) الحراحشة، الفساد الإداري، ص ٣١.
(٢) أبو سن ، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد ، ص ٩٣-٩٥ .
(٣) يماني، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، ص ٣.

المبحث الأول

الانحرافات التنظيمية

المطلب الأول- مفهوم الانحرافات التنظيمية :

الفرع الأول- الانحراف في اللغة[١]:

هو الميل والعدول عن الشيء. يقال: انحرف عنه ينحرف انحرافاً وتحرف واحرورف: أي مال وعدل. وحرفته أنا عنه: أي عدلتُ به عنه. وانحرف مزاجه: أي: مال عن الاعتدال، وإلى فلان: مال إليه، وعن فلان: انصرف. ويقال: محارفٌ وذلك إذا حورف كسبُه فميل به عنه

.وتحريف الكلام: هو عَدْله عن جهته أي تغييره،قال الله تعالى:M / 0 1 2 L[٢].

الفرع الثاني: التنظيم في اللغة[٣].

نظم: النون والظاء والميم أصل يدل على تأليف شيء وتكثيفه. نظمه ينظمه نظماً ونظمه: أي ألفه وجمعه في سلك فانتظم وتنظم، والتنظيم مثله، وفعلك النظم والتنظيم. ونظام كل أمر ملاكه والجمع أنظمة وأناظيم ونظم. ويقال: انتظم الشيء أي : تألف واتسق.

الفرع الثالث :- التنظيم اصطلاحا .

ويقصد به " الإطار الذي يتم بموجبه ترتيب جهود جماعة من الأفراد وتنسيقها في سبيل تحقيق أهداف محددة "[٤]

الفرع الرابع- مفهوم الانحرافات التنظيمية اصطلاحاً :

ويقصد بها: "تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهمات وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل"[٥].

---

(١) ابن منظور، لسان العرب، باب الفاء، فصل الحاء. الفيروز آبادي، القاموس المحيط، باب الفاء، فصل الحاء (١/ ١٠٢٣). ابن فارس، مقاييس اللغة، باب الحاء والراء وما يثلثهما (١/ ٢٨٤) .الجوهري: الصحاح في اللغة، حرف الحاء (١/ ١٢٤).

(٢) سورة النساء: آية (٤٦).

(٣) ابن منظور: لسان العرب، باب الميم، فصل النون (١٢/ ٥٧٨). الفيروز آبادي، القاموس المحيط، باب الميم، فصل النون (١/ ١٥٠٠). ابن فارس، مقاييس اللغة، باب النون والظاء وما يثلثهما (٢/ ٥٦٧) الجواهري، الصحاح في اللغة ، حرف النون (٢/ ٢١٧).

(٤) سالم ، فؤاد الشيخ ومخامرة ، محسن والدهان ، أمية ورمضان ، زياد ، المفاهيم الإدارية الحديثة ، ط٩ ، مركز الكتب الأردني ، عمان ، ٢٠٠٩م ، ص١٢١.

(٥) الشميمري، أحمد بن عبد الرحمن (١٤٢٤هـ) ، مظاهر الانحراف الوظيفي مجلة التدريب والتقنية، (٥٧) ص ٢٦- ٢٨. نقلاً عن يماني، الفساد الإداري، ص٣.

المطلب الثاني : صور الانحرافات التنظيمية وموقف القانون والشريعة منها .

الصورة الأولى: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء (عدم طاعة الرؤساء) [١]:

الفرع الأول: موقف القانون من واجب طاعة الرؤساء :

طاعة الرؤساء هي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري[٢] حيث يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، فلواجب الطاعة أثر بالغ في نجاح عملية التنظيم[٣] ، والإخلال به يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها ، فيختل نظام الإدارة ويعطل سير المرفق العام[٤].

فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرؤوس أوامر من جهة واحدة ، منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات . ولهذا فإن علماء الإدارة العامة لا يحبذون عملية تخطي الرؤساء المباشرين في إصدار الأوامر ، بمعنى أن الرئيس الإداري الأعلى يصدر أوامر لصغار الموظفين عن طريق رياستهم المباشرة منعا للإحراج ، وتجنبا للتعارض بين القرارات[٥]

ويقصد بالطاعة هنا: إمتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات ، أو تعميمات ، أو منشورات ، أو كتب دورية ، أو قرارات إدارية[٦] المتعلقة بأداء واجباته وفي حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة[٧].

ذلك باعتبار أن الرئيس هو المسئول الأول عن العمل ، وهو أقدم خدمة وأكثر إدراكاً للعمل الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي. وعلاقة الموظف برئيسه أساسها التزام حدود الآداب واللباقة وحسن السلوك إلا أن هذا الالتزام لا يمنعه من إبداء رأيه صراحة أمام رئيسه ومناقشته ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه ، حتى ولو كان رأيه مخالفا لرأي رئيسه ، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي لا يجليها إلا إذا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان ما دام ذلك يستهدف المصلحة العامة، إذ أن

---

(١) بدأنا بالحديث عن واجب طاعة الرؤساء ؛ وذلك لأن واجب الطاعة يتحدد في كنفه بالضرورة واجبات وظيفية أخرى إن لم نقل غالبيتها كواجب أداء العمل، والحفاظ على الأموال العامة ، صوناً لها من التبذير والاختلاس، والحفاظ على الأسرار الوظيفية. وكلها يتحدد مضمونها وتفصيلات القيام بها وفقاً لتعليمات الرؤساء بل قد يكون غالبية (الفصل العاشر من قانون الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، والمشتمل على بيان الواجبات والمحظورات المفروضة على الموظفين) إنما مرده في النهاية إلى تعليمات الرؤساء المرتكزة على وجوب الطاعة لها. انظر: عجيلة، عاصم أحمد، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً تأديبياً، جنائياً، مدنياً، عالم الكتب، القاهرة، ص٦.

(٢) حمود، التأديب في الوظيفة العامة ، ص ١٢٠.

(٣) العتوم، المسؤولية التأديبية ، ص ٤٦.

(٤) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص١٢٠.

(٥) أيوب ، النظام التأديبي العام ، ص٧٦.

(٦) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٥٠.

(٧) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص ٣١٩ .

الصراحة في إبداء الرأي لوجه المصلحة العامة مطلوبة . فإذا استقر الرئيس على رأي نهائياً فليس للموظف أن يخالف ما استقر عليه أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه ، إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت من دور البحث إلى دور التنفيذ[١].ولو ترك للموظف أن يختار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرتضي منها أنه لا يتفق وتقديره مع ما يجب أن يكون وفقا لتقديره لاختل النظام وتعرضت المصلحة للخطر[٢] .

وقد نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرتين (ج، و) على هذا الواجب ، فجاء فيها: " فإن على الموظف الالتزام بما يلي : ...ج- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجهاتهم وفق التسلسل الإداري ، والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل. و- التحلي بالصدق والشجاعة في إبداء الرأي ، والإفصاح عن جوانب الخلل ، والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية".

ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يتعرض لمسألة حدود الطاعة ، ومدى مسؤولية الرئيس في حالة تنفيذ أوامر غير مشروعة[٣]. حيث إن طاعة الموظف لرئيسه وإن كانت واجبة إلا أنها ليست مطلقة[٤].

وقد اختلف فقهاء القانون حول مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة على ثلاثة آراء[٥]

---

(١) الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، ص٤٩٥- ٤٩٦. ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص٢٠٧وص٤٨٣.

(٢) أيوب ، النظام التأديبي العام ، ص٧٩.

(٣) الزعبي، القانون الإداري، ص ٢٠٧.

(٤) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص ١٢٢.

(٥) إذا صدر للموظف أمر غير مشروع أي مخالفاً للأنظمة والتعليمات، فهل يطيع المرؤوس أمر رئيسه أم لا؟ اختلف أراء الفقه حول هذا الموضوع على ثلاثة أراء :الرأي الأول: يرى سمو مبدأ المشروعية- لذلك يرى عدم إطاعة الرئيس إلا في حدود الشرعية وعدم تنفيذ كل ما هو مخالف للقانون بمعناه الواسع ، فالمرؤوس ملزم باحترام القانون ومراعاة أحكامه حرصاً على مبدأ المشروعية فإذا كان أمر الرئيس غير شرعي فلا سمع ولا طاعة. الرأي الثاني: يرى أولوية الطاعة الرئاسية- أي أن على المرؤوس تنفيذ الأوامر التي تصدر عن الرئيس بصرف النظر عن شرعيتها حرصاً على مبدأ سير المرافق العامة.
الرأي الثالث: الرأي الوسط- وهو رأي مختلط بين الرأي الأول والثاني . إذ يرى التوفيق بين مبدأ الشرعية وسير المرفق العام .فعلى الموظف الامتناع عن تنفيذ الأمر إذ كانت عدم شرعيته واضحة أو جسيمة كأن ينطوي على تنفيذ الأمر الصادر إليه ارتكاب جريمة جنائية . أما إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر يشكل جريمة تأديبية فحسب فإن على الموظف تنبيه الرئيس إلى ما في الأمر من مخالفة فإذا أصر على رأيه وجب على الموظف التنفيذ . وبهذا الرأي تأخذ معظم القوانين كما يأخذ به القضاء الإداري عند عدم النص عليه تشريعياً فأخذ بهذا الحل الوسط المشرع المصري في المادة (٧٨) من قانون العاملين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م.انظر: شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٥٧- ٢٥٩. حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص١٢٢. عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها، ص ١٨٤- ١٩٦.

وقد أخذ المشرع الأردني بالحل الوسط[(١)] وهو وجوب تنفيذ أمر الرئيس إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر تشكل جريمةتأديبية[(٢)] . وفي هذه الحال يعفى الموظف من المسؤولية إذا توافرت الشروط الآتية[(٣)].

أولاً: أن تكون المخالفة عادية وليست جسمية.

ثانياً: أن يكون أمر الرئيس قد صدر للموظف كتابة.

ثالثاً: أن يعترض الموظف على الأمر كتابة بأن أمر رئيسه غير مشروع وأن في تنفيذه مخالفة إدارية ، فيصر الرئيس على قيام الموظف بتنفيذه.

فههنا قد رفع القانون المدني الأردني المسؤولية عن الموظف العام الذي ينفذ أمراً يحدث ضرراً تحت الشروط التالية[(٤)]:

أولاً: أن يصدر العمل عن موظف عام.

ثانياً: أن يكون قد صدر لهذا الموظف أمراً من رئيس تجب طاعته ، أو كان يعتقد أنها واجبة عليه.

ثالثاً: أن يثبت الموظف المرؤوس اعتقاده بمشروعية الأمر الذي نفذه ، وأن يكون الاعتقاد مبنياً على أسباب معقولة ، وأنه لم يقدم على تنفيذ الأمر إلا بعد مراعاة الحيطة والحذر.

فجاء في المادة (٢٦٣) من القانون المدني "١. يضاف الفعل إلى الفاعل لا الآمر ، ما لم يكن مجبراً ، على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجئ وحده. ٢. ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذ لأمر صدر إليه من رئيسه ، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه ، أو كان يعتقد أنها واجبة ، وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة ، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر"[(٥)].

---

(١) كنعان، نواف ، القانون الإداري " الكتاب الأول " ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٦م ، ج١، ص١٥٠.

(٢) يطلق الفقه والقضاء مصطلحات متعددة على المخالفة التأديبية الذي يرتكبها الموظف ويعرضه للعقاب ومن أكثر المصطلحات استعمالاً (الجريمة التأديبية)، (الذنب الإداري)، (الخطأ التأديبي)، بالإضافة إلى (المخالفات التأديبية)، وهي الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً، كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص ١٦٥، وللوقوف على المزيد من المفاهيم المخالفة التأديبية، انظر هامش ياقوت، ص ٢٦٨. وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧) في المادة (١٤١) فقرة (أ) على المخالفات التأديبية .

(٣) كنعان، القانون الإداري، ج١، ص ١٥٠.

(٤) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص ٤٩.

(٥) القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٦م).

أما قانون العقوبات الأردني فقد اشترط لكي يعفى الموظف من المسؤولية أن يكون الأمر الذي ينفذه مشروعاً ، فإذا كان الأمر غير مشروع تحمل الموظف تبعة فعله[١]. فجاء في المادة (٦١) منه: "لا يعتبر الإنسان مسؤولاً جزائياً عن أي فعل إذا كان قد أتى ذلك الفعل في أي من الأحوال التالية: ١.تنفيذاً للقانون. ٢. إطاعة لأمر صدر إليه من مرجع ذي اختصاص يوجب عليه القانون إطاعته إلا إذا كان غير مشروع"[٢]. أما إذا كان الأمر الموجه إلى الموظف ينطوي على ارتكاب جريمة جنائياً[٣]، فله حق في مخالفته وعدم الالتزام به ، فلا يعاقب بتركه ، ولا يعفى من العقوبة إن فعله[٤].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي[٥]:

أولاً: أن الموظف العام ملزم بتنفيذ أوامر السلطة الرئاسية المشروعة ، ويعرض نفسه للمسألة إذا رفض الأمر.

ثانياً: أما عدم مشروعية أوامر السلطة الرئاسية التي لم تصل إلى درجة الأمر بارتكاب الجريمة الجنائية ، فقد أعفى القانون المدني الأردني الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية ، إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص ، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابه ، بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة.

---

(١) الزعبي، القانون الإداري، ص ٢٠٨ .

(٢) قانون العقوبات رقم (٦٠) لسنة (٦٧).

(٣) وهي : كل فعل غير مشروع إيجابي أو سلبي صادر عن إرادة حرة يقرر القانون لمرتكبه عقوبة أو تدبيرا احترازيا " والفرق بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية فيما يلي :

١ . تشكل الجريمة في قانون العقوبات عدوانا على مصالح المجتمع والأفراد على حقوقهم وأموالهم وأجسادهم وأعراضهم . أما المخالفة التأديبية أو الإدارية فهي تشكل عدوانا على مصالح هيئة أو طائفة معينة ينتسب إليها الموظف وفق نص المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني . فالجريمة التأديبية تقع بارتكاب سلوك خاطئ يصدر من مكلف بخدمة عامة يكون من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة.

٢. أن الجريمة التأديبية لايلتزم بها مبدأ الشرعية كما هو الحال في الجريمة الجنائية . فالعقوبة في الجريمة التأديبية غير محددة على سبيل الحصر بل يكتفي بشأنها بتحديد عام مما يكون للقضاء التأديبي سلطة تقديرية واسعة وفق جسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف شريطة المواءمة وعدم الغلو في العقوبة .

وقد يترتب على الجريمة الجنائية جريمة تأديبية في جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير والسرقة والزنا وهتك العرض والاغتصاب . فالرشوة مثلا لها عقوبة جزائية في قانون العقوبات ولها عقوبة تأديبية هي العزل من الخدمة لإخلال الموظف العام بواجبات الأمانة والنزاهة . نجم ، محمد صبحي ، قانون العقوبات _ القسم العام – (النظرية العامة للجريمة) ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص١١٢-١١٣.

ويترتب على التمييز بين العقوبة والجزاء التأديبي ما يلي : ١- جواز الجمع بين العقوبة والجزاءات والتعويضات .٢-قد يفرض القانون عقوبة واحدة من أجل جرائم متعددة بينما يحق للسلطة الإدارية الحكم بجزاءات تأديبية متعددة وإلزام الفاعل بتعويض الضرر الناتج عن كل فعلل على حدة . الحلبي ، محمد علي سالم ، شرح قانون العقوبات _ القسم العام ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص٢٤٢ .

(٤) كنعان، ج٢، ص ١٥٠، الزعبي، القانون الإداري ، ص ٢٠٦.

(٥) أحمد، ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٧٦.

ثالثاً: أما الأمر بارتكاب جريمة جنائية ، فإن الموظف المرؤوس لا يعفى من المسؤولية الجنائية لمجرد قيامه بارتكاب الجريمة تنفيذاً لأوامر رئيسه.

الفرع الثاني: موقف الشريعة الإسلامية من واجب طاعة الرؤساء :

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من وجوب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم ووجوب تنفيذ أوامره المشروعة؛ ذلك أنه لا استقامة لأمر لا تكون الطاعة أساسه، والنصوص الشرعية من الكتاب والسنة والإجماع والمعقول قاضية بذلك.

من الكتاب.

١. قال تعالى: M يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ â وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ﴿٥٩﴾)[١].

وجه الدلالة:

أمر الله تعالى عباده بطاعته فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه، ومما أمر الله به طاعة رسوله e ، فإن في طاعتهم إياه طاعة لربهم ؛ وذلك لأنهم يطيعونه لأمر الله إياهم بطاعته، وكذلك أمر بطاعة الأئمة وولاة الأمور فيما كان لله طاعة وللمسلمين مصلحة، فطاعة الأمراء واجبة إذا وافقوا الحق ؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله e وقربه لله[٢].

يقول المودودي: "تأتي بعد هاتين الطاعتين- طاعة الله وطاعة رسوله e - وتتدرج تحتهما طاعة ثالثة يجب على المسلمين القيام بها وأداؤها في النظام الإسلامي ، وهي طاعة أولي الأمر وهم من المسلمين أنفسهم. ومفهوم أولي الأمر يتسع ليضم بين جنبيه كل من يتولون مقاليد الأمور في المجتمع، سواء كانوا علماء مفكرين أم زعماء سياسيين، أم محافظي أقاليم أم قضاة محاكم أم رؤساء مجالس مدن أو قرى أم نواباً برلمانيين. وباختصار شديد تجب طاعة كل من كان صاحب أمر بين المسلمين وكل من لا يستقيم الخلل في حياة المجتمع المسلم بنزاعه ومخالفته بشرط أن يكون من المسلمين، وأن يطيع الله ورسوله، فهذان الشرطان ضروريان لهذه الطاعة بالذات"[٣].

---

(١) سورة النساء: آية (٥٩).
(٢) الطبري، جامع البيان في تأويل القرآن، ج٨، ص ٤٩٥- ٥٠٢.
(٣) المودودي، أبو الأعلى، الحكومة الإسلامية، (ترجمة: أحمد إدريس) ، الدار السعودية، جده، ١٤٠٤هـ- ١٩٨٤م، ص ١٣٩.

٢. **قال الله تعالى:** M w x y z { | } ~ لِّأَنفُسِكُمْ L [١].

وجه الدلالة:

أن الله عز وجل أمر عباده بالتقوى والسمع والطاعة فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه وأمر بالسمع والطاعة لرسوله r [٢] فيما أمرهم به ونهاهم عنه ، ومما أمر به الله ورسوله r السمع والطاعة لأولي الأمر بالمعروف ، فيجب على جميع المكلفين طاعة ولاة الأمر ؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله r .

من السنة :

١) حديث أبي هريرة رضي الله عنه عن رسول الله r أنه قال: "من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقدعصى الله ومن أطاع أميري فقد أطاعني ومن عصى أميري فقد عصاني"[٣].

وجه الدلالة:

بين رسول الله r في هذا الحديث أن طاعته من طاعة الله تعالى ، وطاعة أميره من طاعته، فدل على وجوب طاعة الأمير ؛ لأن طاعته طاعة لله ولرسوله r [٤]. وكل رئيس في حقيقته هو أمير للنبي r وأن بعُدت العصور ؛ لأن النبي r رئيس الأمراء كلهم .

٢) حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله r : "السمع والطاعة في عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك وأثرةٍ عليه" [٥].

٣) حديث ابن عمر رضي الله عنه عن النبي r أنه قال: "على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"[٦].

---

(١) سورة التغابن: آية (١٦).

(٢) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٤ ، ص٤٨٢.

(٣) أخرجه البخاري في الأحكام، باب أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم (حديث: ٧١٣٧). ومسلم في كتاب: الإمارة ، باب : وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية، (حديث: ١٨٣٥) (٣/ ١٤٦٦) .

(٤) النووي ، شرح صحيح مسلم ، ج١٢، ص ٢٢٥.

(٥) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارات، باب: وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية، حديث رقم (١٨٣٦).

(٦) أخرجه البخاري في كتاب : الأحكام، باب السمع والطاعة (حديث: ٧١٤٤) .و مسلم في كتاب: الإمارة، باب: وجوب الطاعة الأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية (حديث:١٨٣٩) (٣/ ١٤٦٩) .

وجه الدلالة

أفاد الحديثان وجوب السمع والطاعة لولاة الأمور _ ومنهم رؤساء الموظفين - فيما يشق وتكرهه النفوس سواء وافق غرضه أم خالفه ، مالم يؤمر بمعصية ، فلا سمع ولا طاعة[١]،بل يحرم على من كان قادراً على الامتناع[٢].

الإجماع :

أجمعت الأمة على وجوب طاعة الإمام ما لم يأمر بمعصية ، فإن أمر بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق.يقول الفخر الرازي: "إن الأمة مجمعة على أن الأمراء والسلاطين إنما تجب طاعتهم فيما علم بالدليل أنه حق وصواب ، وذلك الدليل ليس إلا الكتاب والسنة"[٣].

من الآثار :

١) قال أبو بكر الصديق رضي الله عنه في خطبته الجامعة لما تولى الخلافة : "أطيعوني ما أطعت الله ورسوله ، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[٤].

٢) وقال عمر بن عبد العزيز عندما تولى الخلافة: "أيها الناس من أطاع الله فقد وجبت طاعته ومن عصى الله فلا طاعة له . أطيعوني ما أطعت الله ، فإذا عصيت فلا طاعة لي عليكم"[٥].

من المعقول[٦]

أن طاعة المسؤولين ضرورة وظيفية لأسباب:

أولها: أن طاعتهم طاعة لله ولرسوله r ، ومعصيتهم معصية لله ولرسوله r .

---

[١] ابن حجر ، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد العسقلاني (٨٥٢هـ) هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري ، (تحقيق : عبد العزيز بن عبد الله بن باز ومحب الدين الخطيب)، دار الفكر، بيروت، ج١٣، ص ١٢٢.النووي ، شرح صحيح مسلم، ج١٢، ص ٢٢٥.

[٢] ابن حجر، فتح الباري، ج١٣، ص١٢٢.

[٣] الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التميمي الرازي، مفاتيح الغيب، ط١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١هـ -٢٠٠٠م ،ج١٠ ، ص١١٧.

[٤] ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل ،السيرة النبوية، (تحقيق : مصطفى عبد الواحد) ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٣٩٦هـ-١٩٧١م ، ج٤، ص ٤٩٣، وقال عنه: إسناده صحيح. ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت ٢١٣هـ) ، السيرة النبوية ، ط١ ، (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد) ، مكتبة الصفا، القاهرة ، ١٤٢٢هـ ى- ٢٠٠١م ، ج٤ ، ص٢١٦ عن أبي إسحاق.

[٥] ابن الجوزي ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، صفة الصفوة، ط٢، ٤، (تحقيق محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي)، دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩هـ/ ١٩٧٩م، ج٢، ص ١١٥.

[٦] العتوم ، المسؤولية التأديبية، ص٤٦. كنعان،القانون الإداري، ج٢، ص ١٥١ . المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، ص ٢. -http://faculty.educ.sa/1AS/Mashooqi/files/okhalq eeatalmhna13almkhalfat almhneea0000saelsaltqhlbaleeha0 doc

ثانيها: أنها مفتاح لنجاح المؤسسة ، فهي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري ، فبدونها لا تتحقق الأهداف ولا تنفذ الخطط ، ويصبح العمل فوضى وتفسد الأمور.

ثالثها: أنها إغلاق لأبواب التنازع والاختلاف المسبب للفشل وتعطيل سير المرفق العام.

قال الله تعالى: M$ % & ') (|L[١]، وفي هذا حفظ للمصلحة العامة .

رابعها: أنها حفظ لهيبة المسؤول وأوامره ، مما يمنع التجـــروء عليـــه والتغافـــل عـــن تعليماته.

ومن هنا فإن طاعة الرؤساء واجب شرعي والتزام وظيفي فيما يأمرون به بـــالمعروف وينهون عنه ، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. فمن خالفهم استحق العقوبة إن كان على فِعلِ فِعلٍ محرم أو ترك واجب ، وهذا أصل متفق عليه ، فإن لم تكن العقوبة مقدرة في الشرع كانت تعزيراً يجتهد فيه ولي الأمر بحسب ما يراه أنفع للناس[٢]،وكذلك كل من كتم ما يجب إظهاره من دلالة واجبة ونحو ذلك، يعاقب على ترك الواجب[٣].

ثانياً: أن المشرع الأردني قرر في قانون العقوبات أن الموظف لا يعفى من المسؤولية في حالـــة ارتكابه جريمة جنائية بأمر من مرؤوسه ، سواء أكان الأمر كتابة أم مشافهة . وهذا مـــا تقـــرره الشريعة الإسلامية إذ لا طاعة لمخلوق في معصية الخـــالق. قـــال الله تعـــالى: My z } | { ~ يُفۡسِدُونَ فِي ٱلۡأَرۡضِ وَلَا يُصۡلِحُونَ L[٤].وقال الله تعـــالى:M5 6 7 8 9 : ; < = > ? @ L[٥].فهاتان الآيتان تقطعان بعدم جواز الطاعة فيما يؤدى إلى الإفـــساد والمعصية ومخالفة الحق[٦].

فالإسلام حريص على تربية الفرد الواعي المسؤول الذي يعرف حدود الطاعة الواجـــب الالتزام بها ، والأوامر الواجب عدم الرضوخ لها ، ويعيب على تلك الفئة من الناس التي تـــسلم

---

[١] سورة الأنفال : آية (٤٦)

[٢] ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٣٨. ابن عثيمين، محمد صالح ، شرح كتاب السياسة الشرعية، (تحقيق : صلاح السعيد) ، ط١ ، مكتبة فياض المنصور ، المنصور ، ١٤٢٦- ٢٠٠٥م ، ص ١٢٠.

[٣] ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٣٨.

[٤] الشعراء: آية (١٥١- ١٥٢).

[٥] سورة الكهف: آية (٢٨).

[٦] ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٣ ، ص٤٥٨ .

قيادتها لمن يحكمها من غير تمييز ولاإدراك[١]. قال الله تعالى: M Q R S T U V

W X L[٢].

وفي الحديث الذي رواه علي رضي الله عنه دلالة على ذلك حيث قال : "بعث رسول الله r سرية واستعمل عليهم رجلاً من الأنصار وأمرهم أن يسمعوا له ويطيعوا فأغضبوه إلى شيء فقال: اجمعوا لي حطباً فجمعوا له، ثم قال: أوقدوا نار، فأوقدوا، ثم قال: ألم يأمركم رسـول الله r أن تسمعوا لي وتطيعوا؟ قالوا: بلى، قال: فادخلوها! قال: فنظر بعضهم إلى بعض فقالوا: إنما فررنا إلى رسول الله r من النار فكانوا كذلك وسكن غضبه وطفئت النار، فلما رجعوا ذكـروا ذلك للنبي r. فقال: " لو دخلوا ما خرجوا منها، إنما الطاعة في المعروف"[٣].

ثالثا: أما إذا ارتكب الموظف مخالفة تأديبية ، فإن المشرع الأردني قد عفاه من المـسألة والعقاب إذا صدر منه ذلك نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم مـن مصارحة الموظف له كتابة أن الفعل المرتكب يشكل مخالفة.

وهذا الذي ذهب إليه المشرع الأردني محل نظر في ميزان الشريعة الإسلامية بيانه فيما يلي:

الأصل في علاقة الموظف برئيسه هي الطاعة ، فطاعته طاعة لله ورسوله r قـال الله تعـالى: M يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ â وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا L[٤].وقال رسول الله r : "مـن أطـاعني فقـد أطاع الله ، ومن أطاع أميري فقد أطاعني ، ومن عصاني فقد عصى الله ، ومن عصى اميـري فقد عصاني"[٥].

فالآية والحديث مع أدلة وجوب الطاعة بالمعروف السابق ذكرها تجعل ما ذهـب إليـه المشرع الاردني في هذا الأمر غير مقبول؛ ذلك لأن الأوامر التي يلتزم المرؤوس بطاعتها هـي تلك التي لا تنطوي على مخالفة القانون الإسلامي ، فالطاعة لا تجوز إلا فيما وافق الشرع[٦].

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٦٢. أحمد، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٧٣.
(٢) سورة الأحزاب: آية (٦٧).
(٣) أخرجه مسلم في كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية، (حديث:١٨٤٠)(١٤٦٩/٣)
(٤) سورة النساء: آية (٥٩).
(٥) سبق تخريجه ص٩٤.
(٦) أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية، ص ٢٩٤.

يقول الإمام الغزالي: "طاعة الإمام لا تجب على الخلــق إلا إذا دعــاهم إلــى موافقــة الشرع"[١]. وإذا كان أمر الله نبيه r في أن يأخذ بيعة النساء[٢] فيما يأخذ عليهن : أن لا يعصينه في معروف ، فلم يجعل الله تعالى لنبيه طاعة إلا في المعروف مع علمه سبحانه أن رســوله r لا يأمر إلا به[٣] ، فلم يرض الله تعالى لنبيه أن يطاع في معصيته[٤] ، فإن التعبيــر بــالمعروف للتنبيه على أنه لا يجوز طاعة مخلوق في معصية الخالق ، فهي جديرة بغاية التوقي والاجتناب. وإذا كان هذا الأمر مع نبيه r وهو المعصوم المؤيد بالوحي فمع غيره أولى بذلك وألزم[٥].

"وفي هذه الآية دليل على أن طاعة الولاة إنما تلزم في المباح دون المحظــور"[٦]. وقــد حدد أبو بكر رضي الله عنه في أول خطبة بعد توليه الخلافة الحد الفاصل بين الطاعة الواجبــة وغير الواجبة بقوله: "أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعــة لــي عليكم"[٧].

وبناء عليه،فالشريعة الإسلامية لا تقيم اعتباراً فيما إذا كان الفعل المأمور به جــسيماً أم بسيطاً ، ما دام مخالفاً لأحكامها ، على اعتبــار أن المعــصية لا تتجــزأ[٨] . فوجــوب طاعــة المرؤوسين لرؤسائهم منوط باتباع الطريق الصحيح الذي رسمته الشريعة الإسلامية بإقامــة مــا جاء في نظامها كلية وإلا كانوا في حل من طاعتهم استجابة لأمر الله ورسوله r .

فهذا هو الأصل الذي ينبغي أن تبنى عليه العلاقة بين الرئيس ومرؤوسيه وهو وجــوب الطاعة ما لم يخالف الشريعة الإسلامية.

---

(١) الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد، فضائح الباطنية ،(تحقيق: عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت، ص ٢٠٦.

(٢) قال الله تعالى: M ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 : ; < = > ! @ A B C E F G H L سورة الممتحنة: آية (١٢).

(٣) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٤ ، ص٤٥٥.

(٤) السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت٩١١هــ)، الدر المنثور في التفسير بالمأثور، ٨م، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٣م، ج٨، ص ١٤٢.

(٥) الزمخشري ، الكشاف،ج٤،ص٩٥. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٨، ص ٧٥.

(٦) ابن الجوزي، عبد الرحمن بن علي بن محمد، زاد المسير في علم التفــسير، ط٣، المكتــب الإســلامي، بيروت، ١٤٠٤هــ، ج٨، ص ٢٤٧.

(٧) سبق تخريجه ص٩٥ .

(٨) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية ، ص٢٩٥.

وتأسيسا على ما تقدم :

فإن الإصلاح والإفساد هما المعيار الشرعي للطاعة وعدم الطاعــة ، وبهــذا المقيــاس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر خلق المجتمع الفاضل المتعاون[١] ، ذلك أنه لا يحل لأحد أن يكون عوناً على ظلم ، إذ التعاون له ثلاث حالات:

الحالة الأولى: التعاون على البر والتقوى من استيفاء الحقوق وإعطــاء المــستحقين[٢] ، كالتقيد بالدوام الرسمي بالحضور مبكراً ، والانصراف في الوقت الفعلــي ، وتخــصيص وقــت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة ، والدقة في أداء العمل ، وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية .

كما أن طاعة الرؤساء واجبة ولو كان الرئيس فاسقاً أو ظالماً ما دام أنه يأمر لمــصلحة مؤسسته وسير المرفق العام ولم يأمر بمعصية، إذ إن الإعانة على الحق حق ولــو كــان الــذي تعينه فاسقاً أو ظالماً ، حتى إذا علمنا أنه قضى بتعزير من يستحق التعزيز سواء كــان التعزيــز بالضرب ، أو الحبس،أو التوبيخ ،أو أخذ المال والفصل عن العمل ،أو ما شبه ذلك يجب علينــا أن نعينه على هذا ؛ لأنه محق وقد قال الله تعالى: **(وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى)**[٣][٤].

الحالة الثانية: التعاون على الإثم والعدوان ، كالإعانة على أخذ مال معصوم ، وإفــشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ، وعدم المحافظة على الأموال العامة ، أو التزوير فــي السجلات أو الأوراق أو التقارير أو إتلاف ، أو اختلاس أو إخفاء ما يوجد في حوزتــه بــصفته الوظيفية ، أو التحريض أو المشاركة في تجمهر يؤدي إلى إثارة الموظفين ، فهذا الــذي حرمــه الله ورسوله r . وعليه فلا يحل للموظف أن يعين رئيسه على هذا الأمر ولا أن يقبل منه ذلك ؛ لأن ذلك من باب التعاون على الإثم والعدوان قال الله تعالىMوَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلۡإِثۡمِ وَٱلۡعُدۡوَٰنِ L [٥][٦].

فإن قال قائل: إذا خاف الموظف من معاقبته وإلحاق الضرر به ، كتغــريم المــال ، أو الإنذار ، أو النقل إلى مكان بعيد ، أو الفصل من وظيفته ، أو غير ذلــك ممــا ســينزل عليــه المسؤول من عقوبة[٧] فما العمل ؟ الجواب أن الأمر يقتضي التفصيل:

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة، ص ٦٣.أحمد، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٧٣.
(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص٤٠ . ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣١
(٣) سورة المائدة: آية (٢).
(٤) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣١.
(٥) سورة المائدة: آية (٢).
(٦) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٤٠. ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٢.
(٧) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٣.

وهو أن الواجب تحصيل المصالح وتكميلها ، وتعطيل المفاسد وتقليلها ، فإذا تعارضت كان تحصيل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما ودفع أعظم المفسدتين مع احتمال أدناهما هو المشروع[١] وعليه:

أولاً: إذا كان الضرر الواقع على الموظف أقل من الضرر المترتب على الفعل المأمور به فلا يجوز للموظف طاعة رئيسه هنا في أي حال من الأحوال ، عملاً بالقاعدة الشرعية "إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفهما "[٢] وقاعدة :"يختار أهون الشرين"[٣]؛إذ لا يمكن للموظف أن يجعل ظلم غيره وقاية لظلمه ، ولا يجوز له أن يظلم غيره من أجل مصلحته ،(فالضرر لا يزال بالضرر)[٤].

ثانياً: أما إن كان الضرر الواقع على الموظف أعظم من الضرر المترتب على الفعل المأمور به ، كالفصل من وظيفته ، أو تنزيل رتبته ، أو غير ذلك من الأضرار ، فإن الأمر يقتضي بيان ما يلي[٥]:

١) الضرورات تبيح المحظورات[٦] ، وأصل ذلك قوله سبحانه وتعالى:M \ ]

t s q p o n m l k j i g f e d c b a ` _ ^

.[٧] L v u

٢) الضرورة تقدر بقدرها[٨]، فلا يصح تجاوز الحد الذي يحتاجه منها، فمن اضطر لاستخدام المحرم فلا يجوز له أن يتجاوز ما يحقق له الغرض، فمن كان يكفيه أن يطيع المسؤول في صغيرة في سبيل دفع الضرر، فلا يجوز له أن يتطوع بطاعته في كبيرة من

---

[١] ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٤١.ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٥.

[٢] ابن نجيم ، زين الدين إبراهيم (ت٩٧٠هـ) ، الأشباه والنظائر وبحاشيته نزهة النواظر على الأشباه والنظائر لأبن عابدين (ت١٢٥٢هـ) ،ط١ ،(تحقيق: محمد مطيع الحافظ) ، دار الفكر ، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م دارالقلم ، دمشق ، ١٤١٧هـ ، ١٩٩٦م، ص٢٠١ .

[٣] الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص٢٠٣ .

[٤] السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت٩١١هـ)، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية،ط١ ، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م ، ص ٨٧. الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص١٩٥ .

[٥] المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، ص ٥-٦.

[٦] ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ص٩٤ . الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص١٨٥ . الندوي ، علي أحمد ، القواعد الفقهية ، ط٦ ، دار القلم ، دمشق ، ٢٠٠٤م ، ص٣٠٨ .

[٧] سورة البقرة: آية (١٧٣).

[٨] الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص١٨٧ . الندوي ، القواعد الفقهية ،ص٣٠٨ .

الكبائر، ومن كان يكفيه أن يطيع المسؤول في معصية واحدة يدفع بها الضرر عن نفسه، فلا يجوز أن يطيع المسؤول في أكثر من معصية.

٣) الحاجة تنزل منزلة الضرورة[١] . فالحاجات الضرورية للإنسان تستوي مع الضرورة في الحكم، والفرق بين الضرورة والحاجة : أن الضرورة : هي الحالة الملجئة إلى ما لا بد منه ، فبدونها يترتب الهلاك، والحاجة : هي الحالة التي تستدعي تيسيراً أو تسهيلاً لأجل الحصول على المقصود، فبدونها يلحق الإنسان مشقة في فقدها لا الهلاك [٢].

والوظيفة تعد من الحاجات الضرورية للإنسان، لأنها مصدر الرزق، وبغيرها يقع الحرج ، والحرج مرفوع في الشريعة الإسلامية، قال الله سبحانه وتعالى:M z } |

{ ~ مِنۡ حَرَجٖ L[٣].

وبهذا نقول : إذا كان الضرر الواقع على الموظف حال عدم تنفيذ أمر المسؤول أعظم بكثير من الضرر المترتب على الفعل المأمور به ، فإنه يجوز له تنفيذ أمره بثلاثة شروط:

الاول : أن يَكْرَه الموظف الأمر؛ لأنه منكر ، وينبه رئيسه أن أمره غير مشروع ، وأن في تنفيذه مخالفة شرعية.

الثاني : أن يعجز الموظف على التنصل من تنفيذ الأمر.

الثالث : أن يكون تنفيذ الأمر في أضيق نطاقه .

فإذا تمكن الموظف من التنصل من تنفيذ الأمر بأي طريقة من طرق التنصل من غير وقوع ضرر عليه فعليه فعل ذلك ولا يجوز له تنفيذ أمره.

الحالة الثالثة: ألاَّ يعلم الموظف أمحق الرئيس أم ظالم؟

فهنا نقول: الأصل وجوب طاعته ، إلا إذا وجدت قرائن تدل على أنه ظالم ، مثل أن يعرف من حال هذا الرئيس أنه كثير الظلم ، أو يعلم من حال الرجل الذي وجهت إليه القضية أنه لم يفعل ذلك ، أو أنه بعيد أن يفعل ذلك ، أو أن الفعل الذي سيقوم فيه يؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة ، فحينئذ يتوقف الموظف عن تنفيذ الأمر وينقاش رئيسه ولا يجب عليه أن ينفذ ؛ لأن عنده قرينة تدل على ظلم إما من حال الرئيس أو من حال المتهم[٤].

---

(١) السيوطي ، الأشباه والنظائر ، ص٨٨. الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص٢٠٩. الندوي ، القواعد الفقهية ،ص١٤٢ .

(٢) الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، ص٢٠٩. سلامة، الطيب، الأخذ بالرخص وحكمه، مجله مجمع الفقه الإسلامي رابطة العالم الإسلامي ، ٢ (٨)، ص ٣٥٠.

(٣) سورة الحج: آية (٧٨).

(٤) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٣.

فمناقشة المرؤوس لرئيسه ليس فيه مخالفة شرعية أو قانونية ، بل هو مما حـث عليـه الإسلام ، حيث جاء في الحديث عن عبادة بن الصامت رضي الله عنه قال: "بايعنا رسول الله r على السمع والطاعة في المنشط والمكره ، وأن لاننازع الأمر أهله ، وأن نقوم ، أو نقول الحـق أينما كنا لا نخاف في الله لومة لائم"[١].

فمن هنا فإن الطاعة لا تكون في معصية الله ورسوله r ومعصية أوامرهما الـصريحة التي لا لبس فيها. فالرئيس الذي يجترئ على مخالفة الشرع لا يمكن أن يعتصم بسلطته الرئاسية ، ولا يمكن القول والحال كذلك، بأن للموظف إطاعته بعد أن يثبت أنه لم ترتكب المخالفة إلا بعد تنبيه رئيسه إلى هذه المخالفة ، وأن يثبت أن أمر رئيسه إليه كان مكتوباً ، وذلـك ؛ لأن الكتابـة هنا ليست دليلاً على رفع التأثيم عن المخالفة التي أتاها ولا هي سند لإحالة المخالفة إلـى عمـل مباح[٢].

وإنما الدليل على رفع التأثيم وجعل الأمر مباحاً هو كتاب الله وسنة نبيه r ، فإذا كـان الأمر قد تنازع فيه فيجب أن يستخرج من كل منهما رأيه ، فأي الرأيين كان موافقاً للحق كـان ملزماً للآخر وعمل به ولا يحق له مخالفته، إذ لا طاعة لأحد في خلاف ذلك[٣] ، كمـا قـال الله تعـــالى: M فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ â وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا L[٤].وقـال الله تعـالى: M فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤۡمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا ¸ ¶ µ ´ يَجِدُواْ فِيٓ أَنفُسِهِمۡ حَرَجٗا مِّمَّا قَضَيۡتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسۡلِيمٗا L[٥].

كما أنه من غير المعقول أن ينبه المرؤوس رئيسه الإداري لأوجه عدم المشروعية التي تشوب الأمر الصادر إليه إذا كانت عدم مشروعيته مؤكدة وظاهرة بلا أدنـى شـك ، أو يـؤدي تنفيذه إلى عرقلة سير المرافق العامة والإضرار الجسيم بالمصلحة العامة ، ثم يرتكب الموظـف المخالفة بحجة أن الأمر صدر له كتابة ، فإن هذا في غاية الشذوذ ، بل لا بد عليه أن يمتنع عن تنفيذه، إذ يعد امتناعه طاعة لله ولرسوله صلى الله عليه وسـلم أولاً ، وثانيـاً احترامـاً للقـسم

---

(١) أخرجه البخاري كتاب: الأحكام، باب: كيف يبايع الإمام (حديث: ٧١٩٩) . ومسلم في كتاب: الإمام، باب: وجوب طاعة الأمراء (حديث:١٧٠٩)(١٤٦٩/٣).

(٢) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص ٢٩٧.

(٣) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ١٤٨.

(٤) سورة النساء: آية (٥٩).

(٥) سورة النساء: آية (٦٥).

القانوني[١]الذي أداه : "اقسم بالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبتها وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز"[٢].

والأمانة والإخلاص يتطلبان من الموظف احترام القانون وعدم مخالفته ، كما يجب على الرئيس أيضاً احترام القانون وعدم مخالفته . فالأصل أن تتعطل آليات التدرج الرئاسي إذا كان الأمر الرئاسي ينطوي على مخالفة للقانون ؛ لأن حد هذا التدرج هو المشروعية ، فإذا ما خولفت المشروعية كان لابد أن تسقط كل حماية للتدرج الرئاسي لأنه من المشروعية يستمد وجوده وعليها يتأسس بنيانه[٣][٤].

أما إذا كان للموظف مجرد شكوك حول مشروعية الأمر وكانت عدم مشروعيته غير ظاهرة وغير مؤكدة[٥] ، فلا يجوز له عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات المرسلة إليه بحجة عدم موافقتها للشريعة حتى يتبين له ذلك ؛ لأن الأصل وجوب طاعة ولي الأمر[٦]، كما أن التعليمات قد لا تكون مرغوبة من الجميع ، فهوى النفس لا يمكن اعتباره ميزاناً للطاعة ، فما أحبه الموظف سارع إلى طاعته وما كرهه تباطأ في طاعته أو عصاه ، لكن المقياس بعدم الطاعة هو ما كان أمراً لمعصية الله سبحانه وتعالى بحيث يخالف تعاليم الدين الصريحة التي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين بحكم ارتباطها المباشر بحياتهم اليومية[٧].

إذن والحال كذلك ، كان الأولى بالمشرع الأردني أن يجعل حق الطاعة مرتهناً بمشروعية أوامر الرئيس، فإن خرجت تلك الأوامر عن إطار المشروعية رفض الموظف طاعتها اهتداء بالأصل الإسلامي في هذا الشأن ، وعملاً بالقاعدة المقررة في قانون العقوبات بأن أوامر الرئيس لا تنفذ طالما أنطوت على جريمة ، اللهم إذا اعتقد الموظف اعتقاداً معقولاً بأنه ليس في تنفيذ تلك الأوامر جريمة[٨].

وهذا كله من ناحية طبيعة الأوامر الرئاسية ، فإن الأوامر التي يلتزم المرؤوس بطاعتها هي تلك التي لا تنطوي على مخالفة القانون الإسلامي ، فالطاعة لا تجوز إلا فيما وافق الشرع.

---

(١) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٦٠.

(٢) المادة (٦٦) نظام الخدمة المدنية، رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧).

(٣) انتهج مجلس الدولة الفرنسي موقفاً جديداً في شأن طاعة الأمر الرئاسي غير الشرعي التي تواجه كل دولة قانونية ، ويخلص هذا الموقف أنه قد ألقى على عاتق الموظفين واجباً جديداً هو (واجب عدم الطاعة للأوامر الرئاسية المخالفة للقانون) فلا يصبح عصيان أمر الرئيس مجرد حق للمرؤوس فقط ولكنه ينقلب واجباً عليه تترتب على مخالفته المساءلة والجزاء للمرؤوس الذي يطيع ذلك الأمر. عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها، ص ١٩٧- ٢٠٢

(٤) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص ٢٩٧.

(٥) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٦٠.

(٦) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٣.

(٧) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٦١- ٦٢.

(٨) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية ، ص ٢٩٨.

أما من ناحية نوع الوظيفة : فإن مدى حق الطاعة فيها يختلف من وظيفة لأخرى فمنها ما يكون الالتزام بالطاعة على الأعمال المتعلقة بها جميعاً ما دامت موافقة للشرع ، ومنها ما يقتصر الالتزام في الطاعة على جانب منها ويظل الجانب الآخر غير خاضع له ، وهذا ما يصدق على ما يطلق عليه اليوم "بالوظائف المستقلة" ومن أبرزها وظائف القضاء.

فالقاضي في قيامه بوظيفته يؤدي نوعين من الأعمال: أعمال إدارية بحتة ، وهذا يخضع بشأنها لواجب الطاعة دون تردد فهو فيها رجل إدارة، وأعمال قضائية ، محضة تتعلق بالفصل في الأقضية والمنازعات، وهو بشأنها رجل حكم فعفي من واجب الطاعة ؛ لأن إلزامه بطاعة أوامر رؤسائه بخصوصها يعني السماح لهم بالتدخل في شؤون القضاء وهذا مخل بما ينبغي أن يتمتع به من استقلال وهذا ما لا يقره الشرع ولا يجيزه[١].

الصورة الثانية: إفشاء الأسرار الوظيفية:

الفرع الأول: موقف القانون من إفشاء الأسرار :

عَرَّفت محكمة الدولة العليا المصرية السر بأنه: "أمر يتعلق بشيء أو بشخص، وخاصيته أن يظل محجوباً أو مختفياً عن كل أحد غير من هو مكلف قانوناً بحفظه"[٢].

وأما إفشاء السر فهو "الكشف عن واقعة لها صفة السر صادر ممن علم بها بمقتضى مهنته عن قصد"[٣]. وقد عرف أيضاً بأنه: "تعمد الجاني اطلاع الغير على سر أؤتمن عليه بمقتضى عمله في غير الأحوال التي يجب عليه أو يجوز له فيها ذلك"[٤].

ويعتبر فعل إفشاء السر جريمة إذا وقع ممن هو أمين عليه، بحكم ممارسته مهنته ، أو صناعته ، وذلك بإخلاله بالالتزام الناشئ عن هذه المهنة أو الصناعة وما يتفرع عنهما من واجبات إذا كانتا عامتين لخدمة الجمهور[٥].

ويكفي لتحقيق الإخلال بالتزام السر أن يطلع الغير عليه بأي طريقة كانت ، سواء أكان ذلك بالإشارة ، أو الكتابة ، أو المشافهة علناً أم مساره ، ويقع الإفشاء قانوناً ولو لم يكاشف

---

(١) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية ، ص٢٩٣.
(٢) بدوي، أحمد محمد، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، مطبعة سعد ، ص ٢٧.
(٣) عبد التواب، معوض، القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط٤، دار الفكر القانوني ، طنطا، ٢٠٠٧م، ص ٥١٣.
(٤) المنشاوي، عبد الحميد، جرائم القذف والسب وإفشاء الأسرار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ١٤٠.
(٥) عبد التواب، القذف والسب ، ص ٥١٦، المنشاوي، القذف والسب، ص١٤٤.

بالسر سوى فرد واحد وطيد الصلة بمن اؤتمن عليه ، بل إن الإفشاء يتحقق ولو أفضى بجزء من السر الذي يوجب القانون كتمانه[١].

وتعد جريمة إفشاء الإسرار جريمة عمدية ، فلا ترتكب بالإهمال أو الخطأ مهما بلغت درجة جسامته ، لذا لا بد لقيامها من توافر القصد العام الذي يتحقق وفقا للقواعد العامة من العلم والإرادة . فإذا توافر القصد الجنائي بعنصريه العلم والإرادة تحققت الجريمة دون حاجة إلى القصد الخاص ، وهو نية الإضرار بالغير ، وهذه القاعدة ما هي إلا تطبيق لمبدأ عام يقضي بأنه : لا أثر للباعث في قيام الجريمة . فالبواعث إلى الإفشاء لا يعتد بها ، ولو كانت نبيلة في ذاتها[٢] .

-علة التجريم :

يعد واجب حفظ الأسرار من المسلمات به في الوظائف والأعمال كافة ولا يخلو قانون أو نظام من النص عليه صراحة أو دلالة، لذا يفرض هذا الواجب على الموظف عدم إفشاء ، أو نشر المعلومات أو البيانات السرية التي يطلع عليها ، أو الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية ، أو نسخة ، أو صورة عنها بحكم وظيفته ، أو بمناسبتها، فهو مرتبط بواجب كتمان السر في كل ما يتعلق بالأعمال التي اطلع عليها.

فأساس من هذا الواجب هو حماية مصلحتين[٣] :

الأولى: مصلحة الأفراد الذين يصرحون في حالات معينة ببعض المعلومات التي تطلبها الإدارة منهم ، ويبوحون بها إلى الجهات المختصة ، كالمعلومات التي يبيحون بها إلى الأطباء ، ورجال الشرطة ، وعمال البنوك وموظفي الضرائب ، ولولا الحاجة والضرورة لما فعلوا ذلك. مما يقتضي حمايتها من كل ما من شأنه المساس بها .

الثانية: مصلحة الدولة التي تحتم المحافظة على أسرار كثيرة يترتب على إفشائها إضرار بمصالح المجتمع أو سلامة الدولة ، كالأسرار الخاصة بالعمليات الحربية والعلاقات الدبلوماسية ، أو الأسرار الخاصة بموظفي الدولة.

---

(١) الحديثي ، فخري عبد الرزاق والزعبي ، خالد حميد ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص الجرائم الواقعة على الأشخاص ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٩م ، ص١٣٩.

(٢) الشاذلي ، فتوح عبد الله ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص "جرائم الإعتداء على الأشخاص والأموال" ، دار الهدى للمطبوعات ، الإسكندرية ، ٢٠٠١م ، ج٢ ، ص٤٠٥-٤٠٦.

(٣) ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص ٢٠٤- ٢٠٥. حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص ١١٣.كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٦٠.

ولذلك نجد على سبيل المثال أن نظام السلك الدبلوماسي الأردني قد اشترط على من يتقدم لأشغال وظيفة من وظائفه أن لا يكون متزوجاً من غير رعايا الدول العربية .وكذلك منع موظفيه من الزواج من غير حملة الجنسية الأردنية ؛ وذلك من أجل الحفاظ على أسرارها[١].

ولا يقتصر حظر إفشاء الأسرار الوظيفية على الموظف أثناء وظيفته بل يتعدى ذلك حتى بعد تركه للخدمة[٢] ، حيث نصت على سبيل المثال المادة (٣٦) من قانون البينات على ذلك فجاء فيها "الموظفون والمستخدمون والمكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم العمل بما يكون قد وصل إلى علمهم أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة" وكذلك المادة (٣٧) من نفس القانون[٣]

وقد درجت الأنظمة والقوانين في المملكة الأردنية الهاشمية على تقرير هذا الواجب ولزوم العمل بمقتضاه. حيث نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردنية على هذا الواجب فجاء فيها: "يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ... ب) الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة ، أو مخابرة رسمية ، أو نسخة منها ، أو صور عنها ، أو تسريبها لأي جهة خارجية ، أو الكتابة ، أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته" .

أما قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة (١٩٧١) فقد نظم أسرارها ووظائفها في ثلاثة درجات[٤]:

الدرجة الأولى: سري للغاية.

الدرجة الثانية: سري.

الدرجة الثالثة: محدود.

وأما بقية الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشمل أحكام هذا القانون فقد عدها وثائق عادية وفي كلها عدها القانون عهدة على المسئول عنها وحظر عليه إفشاؤها بأي وسيلة كانت.

---

(١) المادة (١٤) فقرة (أ/ ٥) من نظام السلك الدبلوماسي الأردني لسنة (١٩٩٣) حيث جاء فيها: "... يشترط فيمن يتقدم لإشغال وظيفة من وظائف السلك الدبلوماسي ما يلي:... ٥) أن لا يكون متزوجاً أجنبية من غير رعايا الدولة العربية". المادة (١٥) من نظام السلك الدبلوماسي الأردنية لسنة (١٩٩٣) حيث جاء فيها: "لا يجوز لموظف أو موظفة السلك الدبلوماسي الزواج من غير الأردنية أو غير الأردني إلا بموافقة مجلس الوزراء ويستغنى عن خدمة من يخالف أحكام هذه المادة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير".

(٢) العتوم، المسؤولية التأديبية ، ص ٥٢. حبيش، الموظف العام ، ص ٣٥.

(٣) قانون البينات رقم (٣٠) لسنة (١٩٥٠م) .

(٤) المادة (٣، ٦، ٨، ١٠، ١١، ١٢، ١٣) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة(١٩٧١م).

- **عقوبة إفشاء الأسرار :**

إن الفساد المقصود هنا : هو انحراف سلوك الموظف عن سلوك الموظف الملتزم بالسلوك المهني ، وذلك بقيامه بإفشاء السر الملزم بحفظه. لذا يترتب على مخالفته لهذا الواجب ثلاثة أنواع من المسؤولية القانونية[١]:

النوع الأول : المسؤولية الجنائية : فقد جرم المشرع الأردني كشف الإسرار الوظيفية بوصف الجنحة[٢] وذلك في المادتين (٣٥٥ ، ٣٥٦) من قانون العقوبات[٣] وبوصفة جناية في المادة(١٦) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة[٤].

النوع الثاني : المسؤولية المدنية : وذلك إذا ترتب على إفشاء الأسرار أضراراً مادية أو أدبية. وهذا ما نص عليه قانون المنافسة صراحة في المادتين (٢٣و٢٥) بالغرامة المالية [٥].

النوع الثالث : المسؤولية التأديبية :حيث نص نظام الخدمة المدنية في المادة (١٧١) بعزل الموظف إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية ، أو جنحة.

ويرتفع واجب حفظ الأسرار ولا يسأل الموظف عن إفشائه للسر في الحالات التالية[٦].

الحالة الأولى: إذا أذنت السلطة المختصة بإفشاء السر ، وذلك بالحصول على ترخيص بالإذن للإدلاء ببعض المعلومات إذا رأت الإدارة أن هذه المعلومات لا تشكل خطراً أو ضرراً على المصلحة العامة أو الخاصة ، أو على سلامة الدولة وأمنها[٧].

---

(١) العتوم، المسؤولية التأديبية ، ص ٥٣، حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص ١١٨.

(٢) الحديثي ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، ص١٤٢.

(٣) المادة (٣٥٥) من قانون العقوبات " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من:
١- حصل بحكم وظيفته أو مركزه الرسمي على أسرار رسمية وأباح هذه الأسرار لمن ليس له صلاحية الاطلاع عليها أو إلى من لا تتطلب طبيعة وظيفته ذلك الاطلاع وفقا للمصلحة العامة.
٢- كان يقوم بوظيفة رسمية أو خدمة حكومية واستبقى بحيازته وثائق سرية أو رسوما أو مخططات أو نماذج أو نسخا منها دون أن يكون له حق الاحتفاظ بها أو دون أن تقتضي ذلك طبيعة وظيفته.
٣- كان بحكم مهنته على علم بسر وأفشاه دون سبب مشروع.
المادة (٣٥٦) "١- يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل شخص ملحق بمصلحة البرق والبريد يسيء استعمال وظيفته هذه بأن يطلع على رسالة مظروفة أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه.٢- ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بالغرامة حتى عشرين دينارا من كان ملحقا بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله."

(٤) قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١. **المادة ١٦ -**
أ- من وصل إلى حيازته أو علمه أي سر من الأسرار أو المعلومات أو أية وثيقة محمية بحكم وظيفته أو كمسئول أو بعد تخليه عن وظيفته أو مسؤوليته لأي سبب من الأسباب فابلغها أو أفشاها دون سبب مشروع عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات .ب- ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة إذا ابلغ ذلك لمنفعة دولة أجنبية وإذا كانت الدولة الأجنبية عدوة فتكون العقوبة الإعدام".

(٥) قانون المنافسة رقم (٣٣) لسنة(٢٠٠٤) .

(٦) العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص ٥٣. كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٦١. الشاذلي ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، ج٢ ، ص٤٠٨-٤١٩ .

(٧) المادة (١٠ ،١٣) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة (١٩٧١) . والمادة (٣٦) من قانون البينات رقم (٣٠) لسنة(١٩٥٢)

الحالة الثانية: إذا كان من شأن إفشاء السرية منع ارتكاب جريمة[١].

الحالة الثالثة: إذا أذن الفرد (المتضرر) صاحب السر بإفشائه ، وعلـى أن يكـون الإذن صريحاً لا أن يستنتج من الظروف.

أما في غير هذه الحدود المذكورة ، فلا يجوز إفشاء الأسرار ، حتى لو كان ذلك لجهـة عامة، إلا إذا كانت هذه الجهة من الجهات التي يتعين قانوناً عدم الاحتجاج أمامهـا بالـسرية[٢] كالقضاء والجهات الأمنية.

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولا:لتحقيق إفشاء الأسرار الوظيفية لا بد أن يتوافرها ثلاثة أركان هي[٣] :

١) ركن مادي يجسده فعل الإفشاء .
٢) أن يحصل الإفشاء من أمين عليه بحكم وظيفته
٣) القصد الجرمي .

ثانياً: وجوب حفظ أسرار العمل حماية لمصلحة الدولة ومصلحة الأفراد والمساءلة فـي حالـة المخالفة.

ثالثاً: وجوب حفظ الأسرار إثناء الوظيفة وبعد الخروج منها.

رابعاً : الإعفاء من المساءلة القانونية ، إذا أفشى الموظف سراً أثناء عمله أو بعد تركه له بـإذن الجهة المختصة أو بإذن صاحبها أو كان الإفشاء منعاً لارتكاب جريمة جنائية.

الفرع الثاني: موقف الشريعة من إفشاء الأسرار :

أولاً- أقرت الشريعة ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره مـن الأنظمـة والقـوانين الأردنية من وجوب المحافظة على أسرار الوظيفة ، وذلك ؛ لأنه لا استقامة لأمر لا يكون حفظ السر من مقوماته . وإفشاء السر دون مقتضى شرعي موجب للمؤاخـذة شـرعاً. والنـصوص الشرعية من الكتاب والسنة والآثار والمعقول قاضية بذلك.

---

(١) المادة (٣٧) من قانون البينات رقم (٣٠) لسنة(١٩٥٢) .
(٢) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٦١.
(٣) الحديثي ، شرح قانون العقوبات ، ص١٣٨.

ـ من الكتاب.

١) قال الله تعــالى:M إِذْ ´ µ ¶ ¸ إِنِّي رَأَيْتُ أَحَدَ عَشَرَ كَوْكَبًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ رَأَيْتُهُمْ لِي سَاجِدِينَ ﴿٤﴾ ! " # $ % & ' ( ) * , - . / 0 L[١].

وجه الدلالة:

تدل هذه الآية على مشروعية أخذ الحيطة والحذر في الأمور ذات الــشأن، وهــذا هــو الأصل الذي من أجله وجب على الموظف حفظ الأسرار، فيعقوب عليه الصلاة والسلام مع كونه رسولاً ومحفوظاً بحفظ الله تعالى إلا أنه أمر ابنه يوسف عليه الصلاة والسلام بكتمان الرؤيــا ، وألا يخبر إخوته ؛ خشية أن يحتالوا في إهلاكه ؛ لأن رؤيا الأنبياء وحي وحق[٢].

فإذا كان هذا الأمر مع الأنبياء عليهم الصلاة والسلام فمع غيرهم أولى في كتم وحفظ ما يؤدي إفشاؤه إلى الهلاك ، ولذلك على الموظف أن يحفظ ما يعلمه من أسرار بــسبب وظيفتــه ويكتم به غاية التكتم.

٢) قال الله تعالى:M@ A B C D E F G H I J K L M N O P Q S T U V W X Y [\ ] ^ L[٣].

وجه الدلالة:

والمتظاهرتان عليه في الآية هما أمّا المؤمنين عائشة وحفصة رضي الله عنهما، حيــث أسر النبي r إلى أحداهما أنه حرم على نفسه العسل، وقيل: أنه حرم على نفسه جاريته ماريــه، فأفشت سره إلى الأخرى فأنزل الله الآيتين، وجعل إفشاؤهما لسر رسول الله r جرمــاً ينبغــي المسارعة إلى التوبة منه[٤].وهذا هو الشأن في كل من أطلع على سر ، فإن الواجب عليه حفظه

٣) قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ } [٥].

---

[١] سورة يوسف: آية (٤ - ٥).

[٢] الخازن، أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم ، لباب التأويل في معاني التنزيل، دار الفكــر ، بيروت ، ١٣٩٩هــ -١٩٧٩م ،ج٣، ص٢٦٢.

[٣] سورة التحريم: آية (٣).

[٤] القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج١٨، ص ١٨٦.

[٥] سورة الأنفال: آية (٢٧).

وجه الدلالة:

أن الله تعالى نهى عن خيانته سبحانه وخيانة رسوله r ، والآية وإن كانت "وردت على سبب خاص[١] ، إلا أنها عامة ، والأخذ بعموم اللفظ لا بخصوص السبب عن الجماهير من العلماء، والخيانة تعم الذنوب الصغار والكبار ، واللازمة والمتعدية"[٢]. والأمانات هي الأعمال التي ائتمن الله عليها العباد ، وسميت أمانة ؛ لأنها يؤمن معها من منع الحق[٣] ، ومن هذه الأعمال حفظ السر ، فمن كانت عليه أمانة لا بد عليه أن يؤديها إلى من ائتمنه عليها[٤]؛ لذلك على الموظف الذي حمل الأمانة بحكم وظيفته كتمان كل ما يعلم أن في إظهاره ضرراً حسياً أو معنوياً للجهة التي قلدته تلك المهمات ، ومن الخيانة أن يكشف من ذلك شيئاً[٥].

من السنة:

١. حديث زيد بن ثابت رضي الله عنه قال: "قال لي سول الله r : "تأتيني كتب لا أحب أن يقرأها أحد فتحسن السريانية" قلت: لا قال: "فتعلمها". فتعلمتها في سبعة عشر يوماً"[٦].

٢. حديث عُبيد الله بن أبي رافع قال : " سمعت عليا رضي الله عنه يقول : بعثني رسول الله r أنا والزبير والمقداد بن الأسود قال: " انطلقوا حتى تأتوا روضة خاخ، فإن بها ظعينة ومعها كتاب، فخذوه منها". فانطلقنا تعادى بنا خيلنا حتى انتهينا إلى الروضة، فإذا نحن بالظعينة ، فقلنا : أخرجي الكتاب. فقالت : ما معي من كتاب. فقلنا : لتخرجن الكتاب أو لتلقين الثياب. فأخرجته من عقاصها، فأتينا به رسول الله r فإذا فيه من حاطب بن أبي بلتعة إلى أناس من

---

(١) نزلت في لبابة بن عبد المنذر الأنصاري، وذلك أن رسول الله r حاصر يهود بني قريظة إحدى وعشرين ليلة ، فسألوا رسول الله r الصلح على ما صالح إخوانهم من بني النضير، على أن يسيروا إلى إخوانهم بأذرعات وأريحا من أرض الشام، فأبى أن يعطيهم ذلك إلى أن ينزلوا على حكم سعد بن معاذ، فأبوا وقالوا: أرسل إلينا أبا لبابة- وكان مناصحاً لهم؛ لأن عياله وماله وولده كانت عندهم، فبعثه رسول الله r ، فأتاهم فقالوا: يا أبا لبابة ما ترى أننزل على حكم سعد بن معاذ؟ فأشار أبو لبابة بيده إلى حلقه: أنه الذبح فلا تفعلوا قال أبو لبابة: والله ما زالت قدماي حتى علمت أني قد خنت الله ورسوله، فنزلت فيه هذه الآية. ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ج٤، ص٤١. الواحدي، أبو الحسن علي بن أحمد (ت٤٦٨هـ)، أسباب النزول، (تحقيق أيمن صالح شعبان)، دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م، ص ١٧٩.

(٢) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٢ ، ص ٣٩٨-٣٩٩.

(٣) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٧، ص ٣٩٥.

(٤) البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود (ت ٥١٦هـ) ،معالم التنزيل ،ط٤ ،(تحقيق : محمد عبد الله وعثمان جمعة) دار طيبة للنشر ، ١٤١٧هـ-١٩٩٧م ، ج٣، ص ٣٤٨. القطان ، تيسير التفسير ، ج١، ص٣٩١.

(٥) الأشقر، محمد سليمان، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط١، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠١م، ص٦٠.

(٦) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٢١٦٢٧) (٥/ ٢٠٥) وقال محققه شعيب الأرنؤوط، إسناده صحيح . و البيهقي في (السنن الكبرى) كتاب: الفرائض، باب : ترجيح قول زيد بن ثابت على قول غيره من الصحابة (حديث: ١٢٥٥٦) (٦/ ٢١١). والحاكم في (المستدرك) (حديث: ٥٧٨١) (٣/ ٤٢٢) وقال: صحيح إن كان ثابت بن زيد سمعه من زيد بن ثابت ولم يخرجاه ووافقه الذهبي .الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث: ١٨٧) (١/ ١٨٦).

المشركين من أهل مكة، يخبرهم ببعض أمر رسول الله r ، فقال رسول الله r "يا حاطب، ما هذا ؟". قال : يا رسول الله، لا تعجل عليَّ، إني كنت أمرأ ملصقاً في قريش، ولم أكن من أنفسها، وكان من معك من المهاجرين لهم قرابات بمكة، يحمون بها أهليهم وأموالهم، فأحببت إذ فاتني ذلك من النسب فيهم أن اتخذ عندهم يداً يحمون بها قرابتي، وما فعلت كفراً ولا ارتداداً ولا رضاً بالكفر بعد الإسلام. فقال رسول الله r "لقد صدقكم". قال عمر : يا رسول الله دعني أضرب عنق هذا المنافق. قال" إنه قد شهد بدراً، وما يدريك لعل الله أن يكون قد اطلع على أهل بدر فقال اعملوا ما شئتم، فقد غفرت لكم"[١].

٣. حديث أنس رضي الله عنه قال: " أتى علي النبي r وأنا ألعب مع الغلمان، فسلم علينا، فبعثني في حاجة فأبطأت على أمي فلما جئت قالت: ما حبسك؟ قلت: بعثني رسول الله r لحاجة. قالت: ما حاجته؟ قلت: إنها سر. قالت: لا تحدثن بسر رسول الله أحداً"[٢].

٤. حديث فاطمة رضي الله عنها قالت: "ما كنت لأفشي سر رسول الله r "[٣].

٥. حديث عبد الله بن جعفر رضي الله عنهم قال: "أردفني رسول الله r ذات يوم خلفه فأسر إلي حديثاً لا أحدث به أحداً من الناس"[٤].

وجه الدلالة :

تدل هذه الأحاديث بمجلها على وجوب حفظ السر ، ومن ذلك الأسرار الوظيفية .

- الآثار:

١. كان عمر رضي الله عنه يختص المتميزين من الصحابة بالعلم والإيمان والرأي ، فيختارهم ليكونوا أهل شوراه . وقد أدخل فيهم عبد الله بن عباس رضي الله عنهما على صغره. فقال له أبوه العباس "يا بني أرى أمير المؤمنين يقربك ويخلو بك ويستشيرك مع ناس من أصحاب رسول الله r فاحفظ عني ثلاثا: اتق الله ولا تفشين له سرا، ولا

---

(١) أخرجه البخاري في كتاب:الجهاد ، باب : الجاسوس (حديث ٣٠٠٧) ، و مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضل أهل بدر رضي الله عنهم (حديث: ٢٤٩٤) (٤/ ١٩٤١).

(٢) أخرجه مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضل أنس (حديث: ٢٤٨٢) (٤/ ١٩٢٩).

(٣) أخرجه البخاري في كتاب: المناقب، باب: علامات النبوة (حديث: ٣٦٢٣) . ومسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضائل فاطمة بنت النبي r (حديث: ٢٤٥٠) (٤/ ١٩٠٤).

(٤) أخرجه مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب فضائل عبد الله بن جعفر (حديث: ١٢٤٢٩) (٤/ ١٨٨٦). وكتاب: الحيض. باب: ما يستتر به لقضاء حاجة (حديث: ٣٤٢) (١/ ٢٦٨).

يجربن عليك كذبه، ولا تغتابن عنده أحدا". قال عامر: فقلت لابن عباس يا أبا عباس كل واحدة خير من ألف. قال: نعم ومن عشرة آلاف[١].

٢. "أسر معاوية رضي الله عنه إلى الوليد بن عتبة حديثاً فقال الوليد لأبيه: يا أبت إن أمير المؤمنين أسر إلي حديثاً وما أراه يطوي عنك ما بسطه إلى غيرك؟ قال: فلا تحدثني به. فإن من كتم سرك كان الخيار له، ومن أفشاه كان الخيار عليه. قال: قلت: يا أبت وإن هذا ليدخل بين الرجل وبين أبيه؟ قال: لا والله، ولكن أحب أن لا تذلل لسانك بأحاديث السر، فأتيت معاوية رضي الله عنه فحدثته فقال: يا وليد أعتقك أخي من رق الخطأ"[٢].

- **المعقول:**

إن حفظ الأسرار ضرورة وظيفية وذلك للأسباب التالية:

١. أن في حفظها أداء للأمانة الذي أؤتمن الموظف عليها بحكم مهنته[٣].
٢. أن حفظها يغرس الثقة بين الموظف ورئيسه، وبين الموظف والجمهور الذين يضطرون إلى كشف أسرارهم أمامه ولولا الحاجة ما كشفوها[٤].
٣. أن في حفظها حفظ لهيبة ومكانة صاحب السر.
٤. أن في حفظها تحقيق لمصلحتين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة[٥].
٥. أن ذلك مفتاح لنجاح المؤسسة، فهو الركيزة الأساسية في كل نظام إداري فبدونه لا تتحقق الأهداف المرجوة.

من خلال هذه الأدلة يتبين لنا أن الشريعة الإسلامية قد أمرت الناس بحفظ الأسرار المشروعة ونهت عن إفشائها بصفة عامة، لما فيه من ضرر على صاحبها، وتأكد هذا المعنى بصورة واضحة في موظفي الدولة، فيجب على الموظف أن يلتزم بها وأن يحافظ عليها، وعليه إذا علم سراً أو أؤتمن عليه أن لا يفشيه[٦].

---

(١) أحمد بن حنبل، أبو عبد الله الشيباني، فضائل الصحابة، ط١، (تحقيق وصي الله محمد عباس)،مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤٠٣هـ، ١٩٨٣م. فضائل عبد الله بن عباس (١٨٦٢) (٢/ ٩٥٧). البيهقي (السنن الكبرى) كتاب: قتال أهل البغي، باب: ما على السلطان من منع الناس عن النميمة (حديث: ١٦٤٥٥) (٨/١٦٧). الهيثمي (مجمع الزوائد (٤ / ٢٢١).

(٢) ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس، الصمت وآداب اللسان، ط١ (تحقيق: أبو إسحاق الحويني)، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠هـ،(٤٠٧) (١/ ٢١٤). الغزالي إحياء علوم الدين، ج٣، ص١٧٨.

(٣) ابن خلدون، مقدمة، ص٣٠٩.

(٤) بدوي، جريمة إفشاء الأسرار، ص ٢٠.

(٥) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٦٠. ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص٢٠٤- ٢٠٥.

(٦) الجفال، علي داود، أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (٢) (١٦٦٧٢).جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص ٣٦- ٣٧.

قال الطرطوشي: "واعلم أن كتمان السر من الخصال المحمودة في جميع الخلق، ومن اللوازم في حق الملوك، ومن الفرائض الواجبة على الوزراء وجلساء الملوك والأتباع"[١].

هذا هو موقف الشريعة من حفظ الأسرار، فإظهار السر كإظهار العورة ، فكما يحرم كشفها يحرم إفشاؤه ويجب كتمانه[٢] .

ثانياً: هل يتعدى هذا الموقف إلى كافة الأسرار ، وإن كانت في حقيقتها يترتب عليها مفسدة أعظم من مصلحة حظر إفشائها؟

تقدم في بيان موقف الشريعة من هذا الواجب أن إفشاء السر دون مقتضٍ شرعي موجب للمؤاخذة شرعاً، وهذا يعني أن الأصل في حكم إفشاء السر الذي أمر الشرع بكتمانه هو الحظر ، فالإسلام قد أوصى بصيانة الأسرار للأمة كلها وهذا متفق عليه.

أما الإجابة على السؤال المتقدم ، فالمقصود فيه أن إلزام إفشاء السر يكون واجباً في نظر الشريعة في الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى: إلزام الإفشاء متى كان كتمان السر مؤدياً إلى مفسدة أعظم من مصلحة حفظه، فمثلاً إذا عهد شخص بسر إلى آخر مضمونه ارتكاب جريمة ، فعلى من عرف هذا السر أن يفشيه ؛ وذلك لكون المصلحة المرجوة في إفشائه أعظم من المفسدة المترتبة على إفشائه والقواعد الفقهية مقررة لذلك منها:

١- "لا ضرر ولا ضرار" فإن إفشاء السر في هذه الحالة ليس فيه ضرر ولا ضرار على من أفشى سره.

٢. "إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمها بارتكاب أخفهما" [٣] ، فمفسدة السكوت عن إفشاء السر المتضمن فعل الجريمة أعظم ضرراً من مفسدة إفشائها.

٣. " تحقيق المصلحة العامة التي تقضي بتحمل الضرر الخاص لدرء الضرر العام"[٤].

والضرر الخاص هو الواقع على طالب حفظ السر، بينما الضرر العام هو الواقع على المجتمع. وهو الذي تقتضي المصلحة حمايته .ففي هذا الإفشاء درء المفسدة عن المجتمع وجلب مصلحة له، ودرء مفسدة عن الفرد وجلب لمصلحة له.

---

(١) الطرطوشي، أبو بكر محمد بن الوليد الفهري (٤٥١هـ -٥٢٠م) ، سراج الملوك،ط١ ، (حققه : محمد فتحي أبو بكر) ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٤١٤هـ - ١٩٩٤ م ج١، ص ٢٠٧.

(٢) المناوي ، محمد عبد الرؤوف ، فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير ، ط١ ، (ضبطة وصححة احمد عبد السلام) ، دار الكتب العملية ، بيروت ، ١٤١٥-١٩٩٤ ،ج٤ ، ص١٩٢ .

(٣) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص ٢٠١. ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ص٩٨ .

(٤) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ، ص ١٩٧.

وهذه الحال تنطبق على كل ما تدعو الضرورة لكشفه ، حيث أن واجب الستر فيما تقدم قد يترك لما هو أوجب منه[١]. وقد تحقق هنا "لأن الشريعة الإسلامية جاءت بتحصيل المصالح وتكميلها ، وتعطيل المفاسد وتقليلها ، وأنها ترجح خير الخيرين وتحصل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما ،وتدفع أعظم المفسدتين باحتمال أدناهما"[٢].

الحالة الثانية: إلزام إفشاء السر متى كان إلزام الأمر بالإفشاء صادراً عمن له صفة الإلزام شرعاً ، كالقضاء والجهات الأمنية.

وضابط ما سبق : أن الضرورة تقدر بقدرها، فليس للموظف إذا وجب عليه إفشاء السر أن يفشي منه إلا بالقدر الذي يؤدي إلى المصلحة ، وبأسلوب بعيد عن التجريح والتشهير ، بل بأحسن لفظ وأجوده [٣]. كما ليس له أن يستمر في إفشائه إذا زال السبب للإفشاء الموجب ، فإذا زال الموجب عاد الواجب عملاً بالقاعدة الشرعية: "ما جاز لعذر بطل بزواله"[٤].

- وأما الحالات التي يجوز فيها إفشاء هي ما يلي[٥]:

الحالة الأولى :أن يبوح بالسر صاحب السر نفسه، إذ لم يعد عنده سراً فيكتم.

الحالة الثانية: أن يأذن صاحب السر في إفشائه، فإن أذن فلحامل السر أن يحدث به ، فإذا حدث به أحداً أداه على أحسن وجه واختار أجود ما سمع.

الحالة الثالثة : انقضاء الأضرار والمفاسد التي يستضر بها المكتوم عنه أو غيره من جميع نواحيها بدنياً ومعنوياً ومالياً.

وهذا كله يشبه ما تقدم ذكره في ارتفاع واجب حفظ الأسرار وعدم مسألة الموظف في القانون فيما إذا أذنت السلطة المختصة بإفشائه ، أو أذن الفرد صاحب السر بإفشائه ، وذلك كالأسرار التي خرجت عن عهد حفظها ونشرت بين الناس بأي وسيلة كانت.

ثالثا : أما إذا تعرض الموظف لأمر ما طلب منه فيه إفشاء السر وهو لا يحق له ذلك ، ولا يحق للسائل الاطلاع عليه ، وكان يترتب على عدم إفشائه ضرر على نفسه أو أهله أو ماله.فهل له أن يفشي هذا السر ؟

فالموظف هنا أمام ثلاث مواقف : إما أن يطيع، وإما أن يحتال "يستخدم المعاريض"، وإما أن يتعذر عليه الاحتيال- أي التعريض- فيلجأ إلى الكذب.

---

(١) الجبير، هاني بن عبد الله بن محمد ،أسرار المرضى، ص ٤.
(٢) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢، ص ٤٨.
(٣) الجبير، أسرار المرضى، ص٦.
(٤) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص ١٨٩. ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ص٩٥
(٥) الأشقر، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ص ٦٢-٦٣.

الموقف الأولى: أن يطيع فينفذ الأمر ويفشي السر، فهنا الإثم على الآمر والمــأمور، إذ المأمور خان الأمانة مع قدرته على التنصل عن الجواب ، والمأمور اطلع على حق لم يجز لــه الاطلاع عليه شرعاً.

الموقف الثاني: أن يرفض الموظف طاعة الرئيس ، فيعزم عليه بإفشاء السر. فــإن رأى الموظف أنه إن قال له : إنها أمانة ولن أخبر بها ، واكتفى طالب كشف السر منه بــذلك فليقــل ذلك[1].فإن أصر الرئيس على طلبه ، ورأى الموظف أن لا مفر من ذلك ، أو علم أنه ســيترتب عليه ضرر في نفسه وماله وأهله إن لم يلبي طلبه ، فإن للموظف أن يــستعمل المعــاريض[2] ، ليخرج بها عن الحرج وليرفع عن نفسه الضرر، وهذا أمر جائز، ليس فيه إلا أنــه كــتم عــن المخاطب ما أراد معرفته،أو فَهَّمَه خلاف ما في نفسه مع أنه صادق فيما عناه ، والمخاطِب ظالم في تعرُّف ذلك الشيء بحيث يكون جهله فيه خيراً له من معرفته به ، وهذا فعل خير ومعــروف مع نفسه ومع المخاطِب[3].

الموقف الثالث : أن يتعذر على الموظف التعريض :

فإن لم يتيسر على الموظف التعريض واضطر إلى الجواب قسراً فهل له أن يكــذب وإن أداه الأمر إلى الحلف كاذباً؟

الجواب عن ذلك أن الأصل في الكذب أنه ليس حرام لعينه ، بل لما فيه مــن الــضرر على المخاطب أو على غيره[4] ، فينبغي على الإنسان أن يصدق دوماً ، ولكن لما كان الموظف ملزماً بإفشاء السر الذي لا يجوز له إفشاؤه ، ولا يجوز لأحد أن يطلع عليه وكان فــي إفــشائه ضرر على صاحبه، كان على الموظف أن يقابل الصدق بالكذب ويزن بالميزان القسط:

١.فإن علم أن المحظور الذي يحصل بالصدق أشد وقعاً في الشرع من الكــذب فلــه الكــذب وبذلك يسلك أدنى المفسدتين لدفع أعلاهما، فالكذب كله إثم إلا ما نفع به مسلماً أو دفــع عنــه

---

(١) الأشقر، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ص ٥٤.

(٢) المقصود بالمعاريض: هي أن يتكلم الرجل بكلام جائز يقصد به معنى صحيحاً ويتوهم غيره أنه قــصد بــه معنى آخر . وفي ذلك طريقان: أحدهما: أن يتكلم بكلمة يريد بها غير ما وضعت له الكلمة من حيث الظاهر إلا أن ما أراده يكون من محتملات لفظه.الطريق الثاني: أن يقيد الكلام بلعل وعسى ، وذلك بمنزلة الاستثناء يُخرجُ الكلام به من أن يكون عزيمة ابن تيمية ، أبو العباس أحمد بن عبد الحليم (ت٧٢٨هـ) ، الفتاوى الكبرى ، ط١ ، (تحقيق : محمد عبد القادر عطا ومصطفى عبد القادر عطا) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٨هـــ - ١٩٧٨م ، ج٦ ، ص١٢٠ . السرخسي ، المبسوط ، ج٣٠ ، ص٣٧٦ .

(٣) ابن تيمية ، الفتاوى الكبرى، ج٦، ص ٨٠.

(٤) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص ١٨٤.

ضرراً[١]، وهكذا العمل في كل مقصود صحيح له أو لغيره يكون الكذب فيه سبباً في حصول المصلحة الراجحة التي لأجلها جاز الكذب[٢].

١. وإن كان ذلك المقصود أهون من الصدق فيجب الصدق ؛ "لأن أعظم الخطايا عند الله اللسان الكذوب وشر الندامة ندامة يوم القيامة"[٣]. قالت عائشة رضي الله عنها: "ما كان خلقٌ أبغض إلى رسول الله r من الكذب"[٤].

٢. فإن تقابل عنده الصدق والكذب وتردد فيهما ، فالأولى أن يميل إلى الصدق ؛ لأن الكذب يباح لضرورة أو حاجة مهمة - فإن شك في كون الحاجة مهمة - فالأصل التحريم فيُرجع إليه[٥].

فإن "الكلام وسيلة إلى المقاصد ، فكل مقصود محمود يمكن التوصل إليه بالصدق والكذب جميعاً، فالكذب فيه حرام، وإن أمكن التوصل إليه بالكذب دون الصدق ، فالكذب فيه مباح إن كان تحصيل ذلك القصد مباحاً، وواجب إن كان المقصود واجباً، كما أن عصمة دم المسلم واجبة، فمهما كان في الصدق سفك دم امرئ مسلم قد اختفى من ظالم فالكذب فيه واجب. ومهما كان لا يتم مقصود الحرب أو إصلاح ذات البين أواستمالة قلب المجني عليه إلا بكذب فالكذب مباح، إلا أنه ينبغي أن يحترز منه ما أمكن ؛ لأنه إذا فتح باب الكذب على نفسه فيخشى أن يتداعى إلى ما يستغني عنه وإلى ما لا يقتصر على حد الضرورة، فيكون الكذب حراماً في الأصل إلا لضرورة"[٦].

ولأجل غموض إدراك مراتب المقاصد ينبغي أن يحترز الإنسان من الكذب ما أمكنه، فكل من أتى بكذبة فقد وقع في خطر الاجتهاد ليَعْلَم أن المقصود الذي كذب لأجله هل هو أهم في الشرع من الصدق أم لا؟ وذلك غامض جداً ، والحزم تركه إلا أن يصير واجباً بحيث لا يجوز تركه كما لو أدى إلى سفك دم أو ارتكاب معصية كيف كان[٧].

---

(١) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص ١٨٦.
(٢) ابن مفلح، الآداب الشرعية، ج١، ص ١٥، ص ٢٧.
(٣) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص ١٨٤.
(٤) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب: البر والصلة، باب: الصدق والكذب (حديث ١٩٧٣) (٤/ ٣٨٤) وقال أبو عيسى: هذا حديث حسن ، والبيهقي (السنن الكبرى) كتاب: الشهادات، باب: من كان منكشف الكذب مطهرة غير مستتر (حديث: ٢٠٦١٠) (١٠/ ١٩٦). وابن حبان في (صحيحه) كتاب: الخطر والإباحة، باب: الكذب. (حديث: ٥٧٣٦) (١٣/ ٤٤) وقال محققه شعيب الأرنؤوط : إسناده صحيح. ، الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث ٢٠٥٢٤) (٥/ ٥١).
(٥) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص ١٨٧.
(٦) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص ١٨٥.
(٧) المرجع السابق نفسه ، ج٣، ص ١٨٧.

ولكن إن احتاج الموظف إلى حلف اليمين ليدفع عن نفسه كشف السر الملحق الضرر به أو بغيره؟ كأن يختلس الموظف مالاً ، أو يختلس غيره ، فيطلع عليه ثم يتوب ولا يوجد ما يثبت ذلك إلا اعترافه ثم طُلب إليه حلف اليمين ، وهو يعلم إن حلف ثبت عليه الاختلاس أو على من علم باختلاسه ، وأنه سيلحق به ضرر أو بغيره أعظم من ضرر الاختلاس فهل له ذلك؟

نعم له ذلك وهذا اليمين واجب عليه ؛ لأنه بها ينجي نفسه وينجي إنساناً معصوم الدم من هلكتٍ ، وإنجاء المعصوم واجب ، وقد تعين هذا الإنجاء في اليمين فوجبت اليمين[(١)(٢)].

قال العز بن عبد السلام: "ولو حقن الإنسان بكذبه دم نبي أو ولي، أو دم مسلم، أو ماله، أو حُلّف على ذلك، فحلف كاذباً، لكان محسناً، ولا بأس بشيء من ذلك"[(٣)].

وهذا كله ضمن القاعدة الشرعية "الضرورة تقدر بقدرها" ،فإن من أكره على اليمين الكاذبة فإنه يباح له الإقدام على التلفظ مع التورية[(٤)] والتعريض فيها إن خطرت على باله التورية والتعريض فإن في المعاريض مندوحة[(٥) (٦)] .

رابعاً: عقوبة إفشاء السر :

تقدم أن إفشاء السر لمن لا يحق له ذلك هو معصية ، والمعصية تستوجب الإثم والعقوبة والعقوبة التي فرضها الفقهاء على مثل هذه الحالة تدخل في باب التعزير[(٧)] باعتبار أن إفشاء السر في ذاته معصية لا حد فيها ولا كفارة وكل معصية لا حد فيها ولا كفارة فالواجب منها التعزير[(٨)] ، فتكون عقوبة الموظف الذي يفشي السر في الشريعة الإسلامية عقوبة تعزيرية.

---

(١) ابن قدامة، أبو محمد عبد الله بن احمد المقدسي ، المغني، ط١، دارالفكر ، بيروت ، ١٤٠٥هـ ،ج١١، ص ١٦٧، ابن مفلح، الآداب الشرعية، ج١، ص١٤.

(٢) ذكر ابن قدامة أقسام الأيمان فقال: " فصل: والأيمان تنقسم خمسة أقسام: أحدها: واجب : وهي التي ينجي بها إنساناً معصوماً من هلكت كما [روي عن سويد بن حنظلة قال: خرجنا نريد النبي r ومعنا وائل بن حجر فأخذه عدو له فتحرج القوم أن يحلفوا وحلفت أنا أنه أخي فذكرت ذلك للنبي r فقال: {صدقت المسلم أخو المسلم] رواه أبو داود والنسائي، فهذا ومثله واجب ؛لأن إنجاء المعصوم واجب وقد تعين في اليمين فيجب وكذلك إنجاء نفسه مثل: أن تتوجه عليه إيمان القسامة في دعوى القتل عليه وهو بريء. ابن قدامة، المغني، ج١١، ص ١٦٧.

(٣) العز بن عبد السلام ، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت٦٦٠هـ)، شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال ، ط٢ ، (تحقيق : إياد خالد طباع) ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٩٦م، ص ٣٢١.

(٤) التورية : أن تطلق لفظاً ظاهراً في معنى وتريد به معنى آخر يتناوله ذلك اللفظ ، لكنه خلاف ظاهر . أبوجيب ، القاموس الفقهي ، ص٣٧٩ .

(٥) مندوحة : أي فسحة ومتسع . والمعنى : أن في المعاريض ما يغني عن الكذب . ابن حجر ، فتح الباري ، ج١٠ ، ص٥٩٥.

(٦) الزرقا ، القواعد الفقهية ، ص ١٨٧-١٨٨ .

(٧) التعزير : هو تأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة غالباً . أبو جيب ، القاموس الفقهي ، ص٢٥٠.

(٨) ابن تيمية، الفتاوى الكبرى، ج٥، ص ٥٢٩.

غير أن المعاصي تتفاوت في درجاتها ومراتبها[١]، بحسب ما تفضي إليه من مفاسد وأضرار ، فلذا يلزم أن يكون التعزير متناسباً مع حال الواقعة -أي جريمة كشف السر- فكلما كانت المعصية خفيفة الضرر، لزم أن يكون التعزير أخف، والعكس بالعكس[٢].

قال الإمام ابن القيم رحمه الله تعالى: "لما كانت مفاسد الجرائم متفاوتة، وغير منضبطة، في الشدة والضعف والقلة والكثرة ... جعلت عقوباتها راجعة إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بحسب المصلحة في كل زمان ومكان، بحسب أرباب الجرائم في أنفسهم، فمن سوى بين الناس في ذلك وبين الأزمنة والأمكنة والأحوال لم يفقه حكم الشرع"[٣].

فاعتبر رحمه الله تعالى، تفاوت العقوبات على المعاصي متناسباً مع خطورة الجريمة المرتكبة، ولما كان تقدير مثل هذه العقوبات راجع إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بمراعاة المصلحة وأحوال أرباب الجرائم في كل زمان ومكان فإنه ينبغي مطابقة العقوبة للجناية وملاءمتها لها ،فإن لم يكن في الشريعة ذكر عقوبة ا لذنب "فمن العدل أن يجعل عقوبة ذلك الذنب واسطة بين غليظ الذنوب ولينها، وأن يجعل الحكم عليه فيه ونفسه طيبة، وذكر القصاص منه على بال"[٤].

فإنهم ذكروا في عقوبة من أذاع سراً وأفشاه أن لولي الأمر عزله وإبعاده قال ابن سماك: "... وينبغي للملك أن يكتم أسراره حتى من الأب والابن والأخ والزوجة والصديق، فإن الملك لا يحتمل ثلاث رجال صفة أحدهم أن يطعن على ملكه، وصفه الآخر أن يذيع أسراره، وصفة الآخر أن يخونه، فإذا علم الملك أنه أذاع سره وأفشاه أطرحه وأقصاه، فإن كان من أهل المراتب حطه عن مرتبته، وإن كان من أصحاب الأعمال أمر بأن لا يستعان به، وإن كان من أهل الخدمة أمر بعزله وإسقاط رزقه، وإن كان من الندماء أمر بأن يحجب عنه"[٥].

---

(١) القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت٦٨٤هـ) ، الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق وبحاشيته كتابين تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية ، للشيخ محمد علي بن حسين المالكي ، ط١ ، (ضبطه : خليل المنصور) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٨هـ- ١٩٩٨م، ج٤ ، ٣١٩.

(٢) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص٨٦ .

(٣) ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر ، إعلام الموقعين عن رب العالمين ، (تحقيق : طه عبد الرءوف سعد) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٩٧٣م ، ج٢، ص ١٢٨.

(٤) ابن الأزرق ، أبو عبد الله محمد بن علي قاسم ، بدائع السلك في طبائع الملك ، (تحقيق : علي سامي النشار) ، منشورات وزارة الأعلام ، العراق ، دار الحرية ، بغداد ، ج٢ ، ص١٩٣ .

(٥) ابن سماك، رونق التحبير، ص ١٢٦.

الصورة الثالثة :الإهمال الوظيفي :

الفرع الأول : موقف القانون من الإهمال الوظيفي :

يلتزم الموظف العام بواجبات متعددة ، تبدأ من تاريخ تسلمه العمل ، بحيث إذا خرج عن هذه الواجبات أمكن مساءلته تأديبياً[١]. ومن صور هذا الخروج : الإهمال في أداء الوظيفة .

ويقصد به: "تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته ، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر"[٢][٣].

وهذا الإهمال من الموظف العام يقع بأفعال متعددة إيجابية أو سلبية، وأغلب صوره وأحواله تقع عن عمل إيجابي كان يجب عليه الإقدام عليه، فالإهمال في جوهره موقف سلبي إلا أنه يتصور أن يقع في أحوال نادرة بأفعال إيجابية[٤].

ـ علة التجريم :

تعود علة تجريم الإهمال الوظيفي إلى حماية ركيزة أساسية للوجود الاجتماعي ، هي كف العاملين عن الاستهتار بالمال العام المعهود إليهم بصيانته أو استخدامه لصالح الشعب ، وكف الاستهتار بحسن سير الإدارة ، والضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله ، وعلى توانيهم وتكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطل الانتفاع بالمال العام ، أو التهدد بالخطر سلامته أو سلامة الأرواح ، أوإلحاق الإضرار بمصالح الأمة[٥] .

ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية[٦]:

أولاً- التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة.

ثانياً- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال.

ثالثاً- القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي.

---

(١) جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص٣٤.

(٢) ولا عبرة لمصدر تلك الواجبات فقد يكون مصدرها نص قانوني أو لائحة أو قرارات إدارية أو أوامر مصلحية أو منشورات داخلية أو تعليمات مكتوبة أو شفوية أو العرف. عبد اللطيف، أحمد محمد أحمد جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات ، مكتبة الرسالة الدولية ، القاهرة ، ص٤٩٠

(٣) المرجع السابق نفسه ، ص ٤٧٨ .

(٤) يتحقق الإهمال بالسلوك الإيجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على وجه يغفل فيه إتباع القواعد القانونية أو الفنية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح. ويتحقق الإهمال بالسلوك السلبي بالامتناع عن ممارسة اختصاصه، كنعان ، القانون الإداري ، ج٢ ، ص١٤٥.

(٥) بهنام ،رمسيس ، قانون العقوبات جرائم القسم الخاص ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٩م،ص٤٢٤ .

(٦) حماده، محمد أنور، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص٨٤.

رابعاً- التغيب عن العمل بدون إذن وبغير سبب قانوني ، أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.

وهذا كله بسبب مخالفة الموظف إتباع القواعد القانونية أو الفنية التي تكفل حسن أداء العمل. فالتزام الموظف بهذه المواعيد ليس التزاماً شكلياً إنما هو التزام موضوعي ليس الهدف تواجد الموظف في جهة الإدارة ، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصه خلال هذه الفترة بدقة ، ونشاط ، وسرعة ، وأمانة ، فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعياً في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل[١].

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون العمل الذي امتنع الموظف عن أدائه ، أو تأخر في تنفيذه مما يدخل في مجال اختصاصه[٢].

وقد جاء في نظام الخدمة المدنية ما يدل على تجنب هذا النوع من السلوك فنصت المادة (٦٧) منه على ما يلي: "... فإن على الموظف الالتزام بما يلي: أ) أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكولة إليه بنشاط وأمانة ودقة".

وقد أكدت محكمة العدل العليا على التزام الموظف بهذا الواجب فقضت في أحد أحكامها: "أن قرار العزل الذي أصدره الوزير قد استند إلى سبب ، هو تكرار تأخير المستدعي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره من الساعة المحددة لموعد هذا الدوام المقرر"[٣].

ـ عقوبة الإهمال في القانون:

ولما كان الإهمال الذي يرتكبه الموظف العام يؤثر على أداء العمل ، فقد رتب المشرع على هذا الموظف الذي أهمل في أداء وظيفته ثلاثة أنواع من المسؤولية القانونية :

الأولى : المسؤولية التأديبية : فقد نصت المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية على هذه المسؤولية حيث جاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية: أ) ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق. ج)... أي عمل يمس بأمن الدولة ، ومصالحها ، أو يضر ، أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة ".

الثانيً : المسؤولية الجنائية: مع أن الإهمال في أداء الوظيفة يؤدي إلى المسؤولية والمحاكمة التأديبية ؛ إلا أنه قد يؤدي إلى المسؤولية الجنائية أيضاً[٤]. ومن صور الإهمال الذي

---

[١] ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص٢١٢ .
[٢] عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص٤٨٨.
[٣] عدل عليا أردنية، قرار رقم (١/٢٧)، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٠، ص٦٠٨.
[٤] المتيت، جرائم الإهمال، ص٢٥١.

يترتب عليه هذه المسؤولية الجنائية : إلحاق الضرر بمصالح الدولة ، والمساس بالحق في الحياة وسلامة الجسم أو في مجال مباشرة بعض المهن الفنية كالجرائم الواقعة في مجالات البناء ، والطب والتسبب في الحريق وحوادث السيارات[١].

الثالث: المسؤولية المدنية :وذلك إذا نتج عن إهمال الموظف إلحاق أضرار مادية بجهة عمله.

حيث نص قانون العقوبات في المادة (١٨٣) الفقرة (٢) بأنه "- إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر".

الفرع الثاني- موقف الشريعة من الإهمال الوظيفي :

أولاً:أقرت الشريعة الإسلامية ما ذهب إليه نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من وجوب التزام الموظف بأداء واجباته على أفضل وجه من غير تراخ ولا إهمال ، إذ في ذلك مخالفة لما افترض عليه من وجوب الالتزام في جميع الأعمال ، وفي كل الأزمان ، ومن المحافظة على أوقات العمل وأداء عمله بأمانة وانضباط[٢].

ولذا فالشريعة الإسلامية ترفض إهمال الموظف في وظيفته رفضاً باتاً، حيث يعد التزام الموظف بواجبات وظيفته الموكولة إليه من الوفاء بالعهود والعقود ، فيقابل حق أداء الأجر واجب أداء العمل .

والأداء هنا ليس هو الإنجاز بأي شكل وحسب ، وإنما هو إنجاز العمل بالشكل المرضي وبأقصى الإمكانيات المتوافرة لدى الموظف ؛ لأنه ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط إليه ؛ إذ العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تعاقدية والعقد واجب الوفاء[٣]. قال الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾[٤]. وقال الله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْؤُولاً﴾[٥].وأداء الأعمال التي يقوم بها الموظف العام أمانة بينه وبين ضميره وبين خالقه[٦] ،

---

(١) بهنام ، قانون العقوبات ، ص٤٢٥.
(٢) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص٨٠.
(٣) الشباني، نظام الخدمة المدنية، ص٥٨.
(٤) سورة المائدة: آية (١).
(٥) سورة الإسراء: آية (٣٤).
(٦) مصطفى، الوظيفة العامة ، ص٨٠.

قال الله تعـــالى: M وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ ´ µ ¶ ¸ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلۡغَيۡبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمۡ تَعۡمَلُونَ L[١].

فالإسلام يربي الفرد -ومنه الموظف- على أن يكون في قمة عطائه وإنجازه كماً ونوعاً ، حتى يكون الموظف عضواً بناءً مساهماً في إقامة مجتمـــع الكفايـــة الـــذي يـــسعى الإســـلام لإيجاده[٢].

ولهذا جاءت النصوص الشرعية تحث الموظف على إتقـــان العمـــل الموكـــول إليـــه ، والإتيان به بأكمل وجه قال الله تعالى في توجيهه لنبيه داوود عليه الصلاة والـــسلام: M c d e f g h i j k l m n o p q)[٣]. أي: احكم نـــسجها وصـــنعها[٤].

فأمره الله تعالى بأحكام العمل وإتقانه.وقال الله تعـــالى: M@ A B C D E F G H I J K L[٥]. وقال رسول الله r: "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"[٦].بل جعل الله الإتقان في العمل سبيلاً إلى محبته ورضاه. قال الله تعالى: (وَأَحۡسِنُوٓاْ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلۡمُحۡسِنِينَ)[٧]. وقد نبه رسول الله r العامل على أن ما يكسبه في إتقانه للعمل هو خير كسب ، حيث قال رسول الله r: "خير كسب يد العامل إذا نصح"[٨].

والتاريخ الإسلامي وافر في مواقفه في التأكيد على واجب الإتقان فـــي العمـــل ومنـــع الإهمال فيه ومن ذلك : أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يلقن قومه العمل ويبتعـــد بهـــم

---

(١) سورة التوبة : آية (١٠٥).

(٢) العكايلة ، عبد الله علي ، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري ، في : محمد الصائغ (محرر) ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص٩٦٩.

(٣) سورة سبأ: آية (١١).

(٤) الشوكاني، ، فتح القدير ، ج٤، ص٤٤٨.

(٥) سورة الكهف: آية (٧).

(٦) أخرجه الطبراني في :(المعجم الأوسط) (حديث: ٨٩٧) (١/ ٢٧٥). أخرجه البيهقي في(شـــعب الإيمـــان)(حديث: ٥٣١٢)(٤/ ٣٣٤).الألباني(صحيح الجامع)(حديث: ١٨٨٠)(٣٨٣/١) وقال: حديث حسن.

(٧) سورة البقرة: آية (١٩٥).

(٨) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٨٣٩٣٩)(٢/ ٣٣٤). وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إســـناده صـــحيح رجال ثقات رجال الشيخين.الألباني:(صحيح الجامع)(حديث:٣٢٨٣) (٦٢٢/١). وقال : حسن.

عن حياة الكسل ، وكان دائماً ينصح كتابه وعماله بقوله: "إن القوة على العمل أن لا تؤخروا عمل اليوم فإنكم إذا فعلتم ذلك تناءبت عليكم الأعمال فلا تدرون بأيها تبدؤون وأيهما تأخذون"[١].

ومن أجل هذا ذكر الفقهاء أن من له وظيفة عامة ،كولاية وتعليم ونحو ذلك ، وكان يقرأ القرآن فإن المختار له أن يوظف لنفسه قراءة ما يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة.

قال النووي: "وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون في كل يوم أحوالهم وأفهامهم ووظائفهم ، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر... والمختار أنه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه ، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره ، هذا إذا لم تكن له وظائف عامة أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها ، فإن كانت له وظيفة عامة كولاية وتعليم ونحو ذلك ، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغيره من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة وعلى هذا يحمل ما جاء عن السلف"[٢].

وتحقيقاً لهذا كان عمر رضي الله عنه يكافئ من يعمل بجد وإخلاص ، فكان يعطى لمن يرسله بالصحف إلى بلد ما مائتي درهم إذا جدَّ ووصل في الأجل المحدد ، ويعاقبه بالحرمان من أجرته إذا تكاسل أو أهمل .فقد كتب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري: "إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف ، فإذا أتاك لكذا وكذا فأعطه مائتي درهم، وإن جاءك بعد ذلك فلا تعطه شيئاً ، واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم"[٣].

ثانياً: توافق الشريعة الإسلامية كذلك ما ذهب إليه القانون من إيقاع العقوبة على مرتكبي الإهمال في وظيفتهم ، فهو أصل متفق عليه ؛ إذ كل من فعل محرماً أو ترك واجباً استحق العقوبة، فإن لم تكن عقوبته مقدرة في الشرع كانت تعزيراً يجتهد بها ولي الأمر[٤].

وهذا هو الحال في إهمال الموظف في وظيفته ، وهي تختلف في مقاديرها وصفاتها بحسب كبر الذنوب وصغرها ، وبحسب حال المذنب في قلته وكثرته[٥]،لذلك فقد سوغ الشارع للإمام أن يقدر التعزير في ضوء الملابسات المحيطة بالجرم وصاحبه ، بناء على قاعدة "التعزير إلى الإمام على قدر عظم الجرم وصغره"[٦] .

---

(١) الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧هـ، ج٣، ص٥٣٣.

(٢) النووي، شرح صحيح مسلم (٢٣/٨).

(٣) ابن سعد، ، الطبقات الكبرى، ج٧، ص١٢٦.

(٤) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص٣٧.

(٥) ابن تيمية، الحسبة، ص٩٩.

(٦) الندوي ، القواعد الفقهية ، ص٩٤.

وعلى هذا فإذا صدر من الموظف إهمال في عمله فإن للدولة أو صاحب العمل الحق في معاقبته ، وقد فرض القانون ثلاثة أنواع من العقوبات على مرتكبي الإهمال :

الأولى : العقوبة التأديبية : وهي ما يوافقها في الشريعة الإسلامية عقوبة التعزير ، إذ طبق المسلمون هذا النوع من العقوبة على الموظف ، فقد عاقب عمر رضي الله عنه أحد كتاب واليه أبي موسى الأشعري رضي الله عنه عندما رفع إليه كتاباً قال فيه (من أبو موسى) بدلاً من (أبي موسى) ، فأمر عمر رضي الله عنه أبا موسى الأشعري رضي الله عنه أن يوقع على هذا الموظف عقوبة تأديبية (تعزيرية) نتيجة خطئه في العمل بأن يضربه سوطاً واحداً ويعزله من عمله[١]. فقد أراد عمر رضي الله عنه هنا أن يعلم الموظفين طريقة الجد في العمل والاهتمام به.

الثانية : العقوبة الجنائية : التي تقع على الجرائم التي ، هي محظورات شرعية زجر عنها الله تعالى بحد أو تعزير ، ولها عند التهمة حال استبراء تقتضيه السياسة الدينية ، ولها عند ثبوتها وصحتها حال استيفاء توجبه الأحكام الشرعية[٢].

الثالثة :العقوبة المدنية :حيث أقر فقهاء الشريعة مبدأ الضمان على ما يصدر من مخالفات على ترك الواجبات أو فعل المحرمات إن ترتب على ذلك أضرار مادية.

حيث أقروا بلزوم الضمان على الأجير المشترك فيما تلف عنده بسبب تقصيره أو إهمال أو تعمد إفساده[٣] ، بخلاف ما تلف عنده من غير تعد منه ولا تفريط[٤].

ومسألة تضمين الموظف بما تحت يديه يعود إلى ولي الأمر حسب ما يراه مصلحة للمجتمع ، حيث أن "تصرف الحاكم على الرعية منوط بالمصلحة"[٥] .

---

[١] المتقي الهندي، كنز العمال، (٢٩٥٥٠) (١٠/ ٣٠٩). السيوطي، جامع الأحاديث (حديث: ٢٩٨٤١) (١٥٦/٢٧). وكيع ، أخبار القضاة (١/ ٢٨٦).

[٢] الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٢٢.

[٣] الكاساني،أبو بكر علاء الدين بن مسعود (ت ٥٨٧هـ) ، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط٢ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦-١٩٨٦، ج٤، ص٢١١. الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد ، الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك وبالهامش حاشية الشيخ احمد بن محمد الصاوي المالكي ، ، (خرج أحاديثه مصطفى كمال) ، دار المعرف ، مصر ، ١٣٩٢هـ، ج٤، ص٤٧، الماوردي ، أبو الحسين علي بن محمد بن حبيب البصري (ت٤٥٠هـ) ، الحاوي في فقه الشافعي ، ط١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٤هـ ، ١٩٩٤م ، ج٦ ، ص٥٠١. ابن قدامة، المغني، ج٦، ص١٢٨.

[٤] ابن رحال المعداني ، أبو علي الحسن (ت ١١٤٠هـ) ، كشف القناع عن تضمين الصناع ، (دراسة وتحقيق محمد أبو الأجفان) ، ط١ ، دار البشائر الإسلامية ، بيروت ، ١٩٩٦م . ص ٩٤-٩٦.

[٥] الندوي ، القواعد الفقهية ، ص ٣١٧.

المبحث الثاني

الانحرافات السلوكية

المطلب الأول: مفهوم الانحرافات السلوكية

الفرع الأول: السلوك في اللغة[(١)].

السلوك : السين واللام والكاف أصل يدل على نفوذ شيء في شيء . يقال : سلكت الطريق أسلكه ، وسلكت الشيء في الشيء أنفذته . والسلوك مصدر سَلَكَ . ويقال: سلك طريق العضلين، يعني الباطل.

الفرع الثاني: السلوك اصطلاحا :

ويقصد به " سيرة الإنسان وتصرفاته "[(٢)] .أو هو " مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الإنسان تحت تأثير موقف معين ليحاول تحقيق أمر ما "[(٣)]

الفرع الثالث : الانحرافات السلوكية اصطلاحاً:

ويقصد بها: "تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه"[(٤)].

المطلب الثاني : صور الانحرافات السلوكية

الصورة الأولى: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

الفرع الأول : موقف القانون :

يجب على الموظف أن يكون له سلوك عام أثناء الخدمة وخارجها ملائم للمهمة المخولة إليه . وهذا يعني أنه خاضع لقواعد اللياقة والآداب العامة ومراعاة الاحترام والتوقير[(٥)].فالموظف ملزم بواجبات داخل نطاق الوظيفة وخارجها . ومن واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة واجبات لا تتعلق بأداء العمل مباشرة ، والتي منها ما كان ذا طابع أخلاقي

---

(١) ابن منظور، لسان العرب، باب الكاف، فصل السين (١/ ٤٤٢).ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، باب السين واللام وما يثلثهما ج١ ، ص٥٦٨ .

(٢) قلعة جي ، محمود رواس ، معجم لغة الفقهاء ، ط٢ ، دار النفائس ، بيروت ، ١٤٠٨- ١٩٨٨م ، ص٢٤٩

(٣) القيسي ، ابراهيم طه وآخرون ، العلوم الإسلامية والتربية الإسلامية ، ط١ ، وزارة التربية والتعليم ، إدارة المناهج والكتب المدرسية ، ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م، ص٢١٩.

(٤) الشميمري ، مظاهر الانحراف الوظيفي، ص ٢٦- ٢٨. نقلاً عن يماني، الفساد الإداري، ص ٤.

(٥) ياقوت ، شرح القانون التأديبي ، ص٢٦١ .

كتجنب المسلك الشائن ، أي المحافظة على كرامة الوظيفة[١] ، والذي يسأل تأديبياً في مخالفته له بصفته فرداً من أفراد المجتمع حتى لو كان خارج البلاد[٢].

ويقصد بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة: "ابتعاد الموظف عن كل ما مـن شـأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها"[٣].

ومع هذا فإنه من الصعوبة وضع معيار لتمييز الأفعال الصادرة عن الموظـف خـارج نطاق وظيفته يمكن اعتبارها ماسة بكرامة الوظيفة ؛ إذ إن هناك اعتباران يحكمـان تـصرفات الموظف خارج نطاق الوظيفة :

الأول : الحرية الشخصية. إذ لا يجوز اعتبار أي فعل أو مسلك غيـر لائـق يرتكبـه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية[٤]، فحياة الموظف الخاصة ملكاً له ، ومـن حقـه أن يحياها بعيداً عن المراقبة ، لكن يستحيل إقامة حد فاصل بين حياتـه داخـل الوظيفـة وحياتـه خارجها؛ لأن حياته الخاصة تنعكس حتماً على حياته الوظيفية ، وتؤثر فيها وسـلوك الموظـف الشائن خارج المرفق يمس بلا شك كرامة الوظيفة ، ويقلل من اعتبارها في المجتمع ويفقده ثقـة الناس واحترامهم[٥].

الثاني : وجود جزاء جنائي ومدني للأفعال المنحرفة حسب الأحوال وفي حدود القانون.

وبالرغم من ذلك ، فإنه يمكن وضع معيار لهذا الأمر (مع التسليم بصعوبته) ؛ لاعتبـار ما يصدر من الموظف خارج وظيفته يشكل مخالفة تأديبية ، وهذا المعيار هـو المعيـار الـذي يتضمن شقين[٦]:

الأول : شكلي يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكان عمله.

والثاني: موضوعي يراعي مدى تأثير ارتكاب الفعل علـى عمـل الموظـف والجهـاز الإداري

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها حيث قضت: "بأن الموظـف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعينه يجب أن يسلك مسلكاً حسناً ويتجنب الانزلاق في الخطـأ أو أن يسلك مسلكاً شائناً لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة"[٧].

---

(١) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص٥٧.
(٢) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص١٤٩، حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص١٣٥.
(٣) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص١٤٩.
(٤) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص٥٨.
(٥) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص١٣٥.
(٦) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص٥٨-٥٩.
(٧) عدل عليا أردنية رقم (٧٢/٥٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، ١٩٧٢م، عدد١١، ص٩٩٢.

هذا وقد نص نظام الخدمة المدنية على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة في المادة (٦٨) حيث جاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: هـ- القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها".

وكذلك في المادة (١١٥) منه حيث جاء فيها: "... ويعتبر الموظف مخطئاً أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير، أو أقدم على أي عمل لا يليق بشرف الوظيفة كتناول المشروبات الروحية، وتعاطي المخدرات والمقامرة، وغير ذلك من الأعمال المخلة بشرف والآداب العامة".

ـ عقوبة عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

بما أن المشرع قد ألزم الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة سواء أكان داخل نطاق الوظيفة أم خارجها طبقاً للعرف العام ، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب ، لذا فرض المشرع الأردني عقوبة تأديبية على الموظف الذي يسلك مسلكا من شأنه المساس بكرامة الوظيفة كما جاء في المادة (٦٨ /هـ) من نظام الخدمة المدنية المذكورة سابقاً ، فضلا عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات[١] .

الفرع الثاني :موقف الشريعة الإسلامية من عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

أولا : أقرت الشريعة الإسلامية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة وأمرت به ، إذ يعد هذا الواجب من أهم مرتكزات الوظيفة ، وقد حث الإسلام عليه ؛ لأن فيه يتحقق سائر الواجبات الأخرى من الطاعة والأمانة وأداء العمل وإتقانه وغير ذلك.

وهذا الواجب ليس شرط ابتداء يجب توفره في الموظف لشغل الوظيفة فحسب، بل هو مستمر حتى تركه لها، ومن مقتضيات هذا الواجب أن يلتزم الموظف بما يبعد الشبهة والتهمة عنه[٢].

ويتجلى قوام هذا الواجب في التزامات ثلاثة:

الأول: الالتزام بحسن الخلق :دل على ذلك مدح الله تعالى لصفيه r بالخلق العظيم قال الله تعالى: L n m l k M[٣].ولما سئلت عائشة رضي الله عنها عن خلق النبي r قالت:

---

(١) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص١٣٦.
(٢) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص٢٩٨.
(٣) سورة القلم : آية (٤).

"كان خلقه القرآن"[١].وهذا شأن سيرته r فعلاً وقولاً قال رسول الله r : "إن الفحش والـتفحش ليسا من الإسلام في شيء، وإن أحسن الناس إسلاماً أحسنهم خلقاً"[٢]. فهـذا مـا ينبغـي علـى المسلمين كافة التحلي به ومنهم الموظف فيمتنـع عـن ارتكـاب المنكـرات أو الإقـدام علـى المحظورات أو أن يضع نفسه موضع الشبهات[٣]. قال رسول الله r : "فمن اتقى الـشبهات فقـد استبرئ لدينه وعرضه"[٤].

الثاني : الحفاظ على الهيبة وحسن المظهر :قـال الله تعـالى: M " # $ % & ')

(* + , . . / 0 1 L [٥] فإنه وإن كان المأمور هو الأخذ بالزينة عند إرادة الصلاة وهي عبادة وهي الأعلى، فمن باب أولى أن يكون ما دونها آخـذ بحكمهـا، وقـد كـان لرسول الله r لباساً خاصاً يستقبل به الوفود ، وهذا ما يجدر علـى الموظـف الحـرص عليـه وتطبيقه ، حيث تعد الهيبة وحسن المظهر من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة.

لذا فقد أنكر عمر رضي الله عنه على عامله عندما قدم عليه أشعث مغبراً يرتدي ثوبـاً غير نظيف فقال له: "إن عاملنا ليس بالشعث[٦] ولا العافي[٧]"[٨].

الثالث : الالتزام بحسن التعامل الوظيفي: فعلى الموظف أن يكون حسن المعاملة في العمل مع رؤسائه ومرؤوسيه والجمهور، ودليل ذلك ما تقدم من الأدلة الشرعية السابق ذكرها في الالتزام بحسن الخلق، حيث إن حسن معاملة الموظف مع زملائه يمثل عاملاً حيويـاً علـى بعـث روح

---

(١) أخرجه أحمد في(مسنده) (حديث: ٢٤٦٤٥) (٩١/٦) وقال محققـه شـعيب الأرنـؤوط: حـديث صـح .الألباني،(صحيح الجامع)(حديث: ٨٩٤٢) (١/ ٨٩٥). وقال عنه: صحيح.

(٢) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٢٠٨٦٤) (١٠٣/٥) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: صحيح لغيره وهذا إسناد محتمل للتحسين. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب)، كتاب: الأدب وغيره، باب: الترغيـب فـي الحياة (حديث: ٢٦٥٠) (٧/٣)، وقال عنه: حسن.

(٣) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص٢٩٩.

(٤) سبق تخريجه ص٤٩.

(٥) سورة الأعراف: آية (٣١).

(٦) الشعث : هو أن يتفرق الشعر فلا يكون متلبداً . الحربي ، أبو إسحاق إبراهيم بن إسحاق (ت٢٨٥هـــ) ، غريب الحديث ، ط١ ، (تحقيق : سليمان بن ابراهيم) ، مركز البحث العلمي وإحياء التراث ، جامعـة أم القرى ، ١٤٥٠هــ- ١٩٨٥م . ج٢ ، ص٥٨٩.

(٧) العافي : الطويل الشعر ، من عفا وَبَرُ البعير : إذا طال ووفر . الزمخشري، محمود بن عمر، الفائق فـي غريب الحديث، ط٢، (تحقيق: علي محمد البجاوي، ومحمد أبو الفـضل)، دار المعرفـة، بيـروت، ج٢ ، ص٢٧١ .

(٨) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج١٢، ص١٦٥. الزمخشري، الفائق فـي غريـب الحـديث، ج٢، ص٢٧١.

الجماعة في نفوس العاملين مما يقوي عزمهم على العمل، ويساعد على سرعة إنجاز الأعمال[١].

وقد أوصى أبو بكر الصديق في رسالته إلى يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما حين أمَّره على جيش المسلمين إلى الشام بحسن المعاملة فقال له: "قد وليتك عمل خالد فإياك وعبيه الجاهلية[٢] فإن الله يبغضها ويبغض أهلها، وإذا قدمت على جندك فأحسن صحبتهم، وابدأهم بالخير وعدهم إياه[٣].

ثانيا : طبقت الإدارة الإسلامية هذا الواجب في سلوك موظفيها ، حيث جعلت المساس بشرف الوظيفة وكرامتها من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية ومن ذلك:

١)عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه واليه على ميسان النعمان بن عدي عندما أنشد أبياتاً فيها ذكر الخمر لما فيها من الفحش[٤]

٢) عزل عثمان بن عفان رضي الله عنه واليه على الكوفة الوليد بن عقبة لأنه شرب الخمر وصلى الفجر وهو مخمور ، فصلى أربعاً ثم التفت إليهم فقال: أزيدكم ، فرفع ذلك إلى عثمان رضي الله عنه فأمر به فجلده[٥] ثم عزله[٦].

لذلك ينبغي على الموظف من أجل المحافظة على كرامة وظيفته أن يكون حسن العبارة صادق القول مجانباً للكذب والمزاح ، غير كثير الكلام مهذاراً ، وغير متعرض بالناس مستخف بهم ، ولا يكون ممن يشرب الخمر، وأن يكون حسن الهيئة والمظهر والمعاشرة سمح الخلق بين الجانب ، سهل اللقاء ، مجانباً للذات ، كبير النفس ، عالي الهمة ، محباً للكرامة[٧].

الصورة الثانية: سوء استعمال السلطة :

الفرع الأول : موقف القانون من سوء استعمال السلطة :

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه ، أو لخدمة أهداف ، أو مصالح حزبية ، أو بقصد الإضرار

---

(١) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص٣٠٨.

(٢) عُبِّيَّةَ الجاهلية : أي الكبر . ابن الأثير ، غريب الحديث ، ج٣ ، ص٣٦٩ .

(٣) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٧، ج٢، ص٢٥٣- ٢٥٤.

(٤) ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد (ت٨٥٢هـ) ، الإصابة في تمييز الصحابة، ط١ ، (تحقيق : علي محمد البجاوي) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٤١٢هـ ،ج٦ ، ص٤٤٧.

(٥) أخرجه أبو داود في سننه في كتاب: الجهاد، باب: قتل الأسير (حديث: ٢٦٨٣) وقال الألباني صحيح. و أحمد في (مسنده)(حديث: ١٢٢٩) (١/ ١٦٦) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسنادة صحيح على شرط مسلم.

(٦) ابن خلدون، عبد الرحمن ، العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ط٤ ، دار إحياء التراث ، بيروت ، ج٢، ص١٣٤. ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر (ت٧٧٤هـ)، البداية والنهاية، ، ط١ ، (تحقيق : علي الشيري) ، دار إحياء التراث، بيروت ، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م ج٧، ص١٧٤.

(٧) ابن سماك، رونق التحبير، ص٣٧- ٣٨.

بالغير لأحقاد شخصية ، أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره ؛ ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها[١].

ويقصد بسوء استعمال السلطة: "أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص"[٢].

وعرفته محكمة العدل العليا في احد أحكامها :" بأن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون "[٣]

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (٦٨) على حظر سوء استعمال السلطة حيث جاء فيها "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ...ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية.. أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها".

ويتمثل سوء استعمال السلطة في الحالات التي يترك فيها المشرع للموظف قدراً من الحرية في ممارسة سلطاته ليقرر في حدود الصالح العام ما يراه محققاً لهذه الغاية. فالفكرة الجوهرية في سوء استعمال السلطة تتحقق في أن الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للحقوق التي تدخل في اختصاصه ، حيث يهدف المشرع من تخويل الموظف لهذه السلطة تحقيق المصلحة العامة ، فإن ابتغى تحقيق مصلحة مخالفة لما حدده القانون له يكون فقد أساء استعمال سلطته [٤]، ولو كان الهدف منه مصلحة عامة ، ما دام أنه خرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع التشريعات إلى تحقيق المصلحة العامة ، كما يستوي في ذلك كله حسن النية وسوئها لدى الموظف في سوء استعمال سلطته التي خولها المشرع له [٥].

---

(١) كنعان، القانون الإداري، ج٢، ص ١٥٨-١٥٩.
(٢) عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص ٥٠٠.
(٣) عدل عليا أردنية ٨٦/٥٢ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٨٨م ، العدد ٤-٦ ، ص٦٠٣.
(٤) حماد ، الحماية الجنائية ، ص٨٦.
(٥) عدل عليا أردنية ٧٨/٣١ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٧٩م ، العدد ٢ ، ص١٥٤.

ومن صور سوء استعمال السلطة الواسطة التي حظرها نظام الخدمة المدنية في المـــادة (٦٨) المذكورة سابقاً ، ويقصد بالواسطة: "طلب فرد من موظف عام إنجاز عمـــل مـــشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة"[١].

ويمكن ملاحظة الواسطة من خلال ثلاثة منظورات[٢]:

المنظور الأول: المنظور القانوني : والذي يتمثل في حالتين: الأولى: فـــي اســـتخدام الواســـطة لإنجاز عمل قانوني، كالحصول على وظيفة أو منفعة له حق فيها .

الثانية: استخدام الواسطة لإنجاز عمل غير قانوني ، كالحصول على وظيفة أو مال ليس لصاحب الواسطة حق فيه وهذه جريمة قانونية.

المنظور الثاني: منظور الإجراءات الإدارية : وذلك باستخدامها من أجـــل مخالفـــة الإجـــراءات الإدارية ، كعدم استيفاء أوراق لازمة، واستخدامها من أجل تنفيذ إجراءات إدارية حينما يتقاعس الموظف في إنجازها.

المنظور الثالث: منظور الوسيط: وذلك بأن يكون الوسيط صديق الموظف أو أحـــد معارفـــه أو قريب الصلة له أو أحد أصحاب النفوذ السياسي أو الاجتماعي أو الإداري.

وفي نصوص الدستور الأردني ما يفهم منها حظر الواسطة فقد جاء في: الفصل الثاني: " حقوق الأردنيين وواجباتهم " المادة (١/٦) ما يلي: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين". وكذلك في المـــادة (٢٢) منـــه حيث جاء فيها: "١- لكل أردني حق في تولي المناصب العامـــة بالـــشروط المعينـــة بـــالقوانين والأنظمة. ٢- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة فـــي الدولـــة والإدارات الملحقـــة بهـــا والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات".

كما يقوم الموظف بأداء القسم الذي يتضمن حظر الواسطة حيـــث تـــنص المـــادة (٦٦) الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية على أن يؤدي الموظف عند تعيين القسم التالي: "أقـــسم بـــالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص، وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبتهـــا وأن أقـــوم بمهـــام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز". فقوله : دون تمييز : دليل على حظر أي فعـــل يخالف القسم القانوني ، ومن هذه الأفعال الواسطة ، وهو ما يفهم من قسم الوزراء ومجلس الأمة المنصوص عليه في المادة (٨٠) من الدستور.

لكن التساؤل الذي يثور ما موقف القانون من الفعل الناتج عن الواسطة؟

---

[١] الشيخلي، الواسطة في الإدارة ، ص ٢٤٣.

[٢] المرجع السابق نفسه ، ص ٢٤٣- ٢٤٤.

ويقصد بذلك : بيان مصير الأعمال التي مارسها الموظف متجاوزاً بها حدود سلطته؟ هل هي منعدمة الأثر أم باق أثرها؟

الإجابة على ذلك تتوقف على مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية وقواعد الاختصاص في العمل الذي مارسه الموظف ، فالعمل الذي صدر من الموظف متجاوزاً به حدود سلطته يكون غير مشروع ، لكنه لا يعد باطلاً ؛ لصدوره من موظف عام ، إلا إذا خالف القواعد الشكلية أو الموضوعية، أو قواعد الاختصاص التي يطلب القانون توافرها في العمل الذي يمارسه كل موظف عام[١].

- **عقوبة إساءة استعمال السلطة في القانون :**

جرم قانون العقوبات الأردني فعل سوء استعمال السلطة واستغلالها المرتكب من قبل الموظف العام إذ نص في المادة (١٨٢) على ما يلي: "١- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

- **أما بالنسبة لعقوبة الواسطة في القانون:**

لم ينص قانون العقوبات الأردني على تجريم الواسطة[٢]، كما فعلت بعض الدول العربية كسوريا ومصر ، حيث حرمتا الواسطة وضمنتا في تشريعاتهما نصوصاً تعاقب مرتكبيها صراحة[٣]. ومع عدم نص قانون العقوبات الأردني على عقوبة الواسطة إلا أنها تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة ، وممكن مساءلة الموظف الذي يرتكبها مساءلة إدارية[٤].

الفرع الثاني: موقف الشريعة الإسلامية من الواسطة :

أولاً- أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من حظر استغلال الموظف نفوذه ونفوذ سلطته الوظيفية في أداء ما هو

---

[١] عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص ٥٠٥.

[٢] سكجها، باسم، الواسطة في الأردن السر المعلن، مؤسسة الأرشيف العربية، ٢٠٠٢، ص ١٢١.

[٣] نصت المادة (٣٤٧) من قانون العقوبات السوري على ما يلي: "من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به سواء لنفسه أو لغيره بقصد إزالة آخرين أو السعي لإنالتهم وظيفته أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به" أما بالنسبة للتشريع المصري فقد اعتبر الواسطة جريمة حيث نصت المادة (١٠٥) من قانون العقوبات المصري على معاقبة الواسطة فجاء فيها: "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ٢٠٠ جنيه ولا تزيد عن ٥٠٠ جنيه".

[٤] سكجها، الواسطة في الأردن، ص ١١٩-١٢١.

مخالف للنظام والتي منها الواسطة، ويقابل مصطلح الواسطة في الشريعة الإسلامية مصطلح الشفاعة ، التي منها الشفاعة إلى الناس ويقصد بها: "كلام الشفيع في حاجة يطلبها لغيره إلى من يستطيع قضاءها كالملك"[١]. فهي على التحقيق : إظهار لمنزلة الشفَيع عند المشقَّع ، وإيصال المنفعة إلى المشفوع له[٢].

والشفاعة- الواسطة- في الشريعة الإسلامية قسمان:

شفاعة حسنة[٣] وشفاعة سيئة . والذي يعنيا في هذا الأمر هو القسم الثاني الذي يشكل فعله في نظر الشريعة انحرافاً سلوكياً يوجب مسألة صاحبه.

ويقصد بهذه الشفاعة السيئة- الواسطة- :أن يشفع الشافع في إثم ، كإسقاط حد بعد وجوبه ، أو هضم حق وجب للغير ، أو إعطائه لغير مستحقه ، أو في تتميم باطل ، أو دفع شر وجلب خير نظير رشوة أو عرض من أعراض الدنيا[٤].

وهذا المفهوم موافق لمفهوم القانون للواسطة الذي هو: "طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة".

وعليه فنصوص الشريعة من الكتاب والسنة والمعقول قاضية بحظر هذا النوع من الشفاعة ومن ذلك:

من الكتاب:

١) قال الله تعالى: ﴿وَمَن يَشْفَعْ شَفَٰعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُۥ كِفْلٌ مِّنْهَا﴾[٥].

وجه الدلالة: تقرر الآية بأن كل شفاعة تؤدي إلى سقوط الحق وقوة الباطل يستحق صاحبها الوزر والإثم[٦]. وهكذا الشأن في كل واسطة يقدم الموظف على فعلها تكون سبباً في تحقيق هذا المحظور .

---

(١) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية ، ط٢ ، دار السلاسل ، الكويت ، ١٤٠٤هـ ، ج١٠ ، ص٦٩ .

(٢) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٥، ص ٢٩٥.

(٣) الشفاعة الحسنة مندوب إليها على وجه العموم ، وهي: التوسط ابتغاء وجه الله تعالى في جلب نفع للناس أو دفع ضر عنهم في غير معصية ولا حد من حدوده ومن غير إبطال لحق لغير. الزمخشري، الكشاف، ج١، ص ٤٤٠، النووي، شرح صحيح مسلم، ج٦، ص ١٧٧- ١٧٨ .

(٤) الرازي، مفاتيح الغيب، ج٥، ص ٣١١، النووي، شرح صحيح مسلم، ج٦، ص ١٧٨، الكشاف، الزمخشري، ج١، ص ٤٤٠، الموسوعة الفقهية، ج٢٦، ص١٣٢.

(٥) سورة النساء: آية (٨٥).

(٦) ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله (ت٥٤٣هـ) ،أحكام القرآن، ط١ ، (تحقيق : علي محمد البجاوي) ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ج١، ص ٤٨٢-٤٨٣.الرازي، مفاتيح الغيب، ج٥، ص ٣١١.

٢) قال الله تعالى: ﴿ وَلَا تَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ ﴾[(١)].

وجه الدلالة: نهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين أن يتعاونوا على الباطل وعلى المآثم والمحارم .والشفاعة في إسقاط حد ، أو هضم حق الغير وإعطائه لغير مستحقه هو من باب التعاون المنهي عنه[(٢)].

من السنة:

حديث عائشة رضي الله عنها قالت:("أن قريشاً أهمتهم شأن المرأة المخزومية التي سرقت، فقالوا: ومن يكلم رسول الله ﷺ ، ومن يجترئ عليه إلا أسامة ، حِبُّ رسول الله ﷺ، فكلم رسول الله ﷺ ، فقال: "أتشفع في حد من حدود الله" ثم قام فاختطب، قال: " أيها الناس ، إنما ضلَّ من قبلكم ، أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه ، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وايم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطع محمد يدها")[(٣)].

وجه الدلالة: أن إنكار رسول الله ﷺ على أسامة شفاعته في حد السرقة وبيانه لو أن فاطمة رضي الله عنها سرقت لقطع يديها وهي أعز أهله عليه إرادة المبالغة في إثبات إقامة الحد على من وجب عليه وترك المحاباة في ذلك[(٤)].وهكذا القول في كل شفاعة تؤدي إلى هضم حق أو تقوية باطل .

المعقول:

١) أن هذه الشفاعة تؤدي إلى اختلال ميزان العدل الذي هو الأصل في تشريع الشرائع وإرسال الرسل إلى الأرض ،وفيها إضاعة للأمانات التي وكلت إلى أصحابها ، وهذا خيانة لله تعالى ولرسوله ﷺ وللمؤمنين قال الله تعالى: (5 6 7 8 9 : ; < = > ? L[(٥)(٦)].

[(١)] سورة المائدة: آية (٢).

[(٢)] ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٢، ص٥.

[(٣)] أخرجه البخاري في كتاب الحدود، باب الشفاعة في الحد (حديث: ٦٧٨٨) .

[(٤)] ابن حجر، فتح الباري، ج١٢، ص ٩٤- ٩٦.

[(٥)] سورة الأنفال: آية(٢٧).

[(٦)] ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ١٤- ١٥.حماشا، خلدون محمد عقله، أحكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠١م، ص ٤٨.

٢) الواسطة تؤدي إلى ظهور الفساد بكافة صوره ، حيث تضطر بالناس للبحث عمن له سلطة ليتوسط في إنجاز الأمور وقضاء المصالح ، مما يستلزم منه اتكال الناس على أموالهم ومعارفهم وضياع حق من ليس له ذلك[١].

ثانياً: عقوبة الواسطة:

تأسيساً على ما تقدم ، فقد حرم الإسلام الواسطة السيئة التي تؤدي إلى إسقاط الحقوق ،ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية ،إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير ،لذا يترك تقدير العقوبة لولي الأمر حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة[٢].

ثالثا : الآثار المترتبة على الواسطة:

يختلف أثر الواسطة على القرارات الإدارية حسب نوع الواسطة المقدمة ، فعلى سبيل المثال يختلف أثر الواسطة في التعيين في المناصب بجميع فئاتها حسب المنصب وأهميته ، فإن كان متعلقاً بولاية القضاء فالتولية باطلة فلا يصير القاضي قاضياً ، وأما ما عداها فمن كانت في منزلتها وأهميتها كالمستشارين والمحققين فيما يتعلق بأمور الناس من حقوق ودماء وسائر الوظائف التي يترتب عليها أضراراً جسيمة تؤثر في الأمة فينبغي أن تلحق بها فتكون ولاية من تولاها بالواسطة باطلة .وأما ما سوى ذلك من الوظائف مما ليس له ذلك الأثر فإن التولية لا تحل بالواسطة أبداً ويأثم صاحبها ، والتولية صحيحة[٣].

---

(١) الطريقي،عبد الله بن عبد المحسن ،جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، ط٣ ، السعودية ، الرياض ، ١٤٠٣هـ -١٩٨٢م ، ص ٩٣.

(٢) انظر كلام العلماء في مسألة تقدير عقوبة التعزير لولي الأمر في الكاساني ، بدائع الصنائع ، ج٥ ، ص٥٣٤ وما بعدها . الرملي ، نهاية المحتاج ، ج٦ ، ص٢٤٤ . ابن تيمية أبو البركات مجد الدين عبد السلام (ت٦٥٢) ، المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل ، ط١ (تحقيق : محمد حسن محمد وأحمد محروس) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م ، ج٢ ، ص٣٢٦.

(٣) حماشا، أحكام الشفاعة، ص ٧٧.

المبحث الثالث

الانحرافات الجنائية

تسبغ الوظيفة العامة على الموظف سلطة خطيرة ، يسندها كل ما للدولة من سلطان وتمنحه نفوذاً في نطاق اختصاصه ، بل وفي خارجه . وهذه السلطة أمانة على الموظف العام أن يؤديها على وجه محقق للمصالح العامة أو الخاصة التي وكل أمرها إليه، دون طمع في مغنم لنفسه أو لغيره من وراء تحقيق هذه المصالح ، فإن أخل الموظف بهذا الواجب كان ذلك خيانة لوظيفته واستغلالاً لصالحه الخاص . ومن أخطر ضروب هذه الخيانة : أن يجعل الموظف من سلطته ونفوذه تجارة يفيد من ورائها مادياً أو أدبياً،فيقوم بما يُطلبُ إليه أو يمتنعُ عما يجب عليه في حق أو في غير حق لقاء جعل أو فائدة يتقاضاها لنفسه أو لغيره[١] ،أو أن يدخل في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته[٢] ،أو أن يغير في الحقيقة المقررة في القانون التي كان ينبغي عليه أن يؤديها كما هي[٣] . وسأتناول في هذه المبحث ثلاث صور من الانحرافات الجنائية وهي الرشوة، والتزوير،والاختلاس، باعتبارها من الجرائم المخلة بالثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة التي تقع من الموظف العام[٤].

المطلب الأول: مفهوم الانحرافات الجنائية:

الفرع الأول- الجناية في اللغة[٥]:

جني الجيم والنون والياء أصل واحد وهو أخذ الثمر من شجرها ثم يحمل على ذلك.ومن المحمول عليه: جنيت الجناية أجنيها. وجنى جناية: أذنب. ويقال: جنى على نفسه وجنى على قومه وجنى الذنب على فلان: جَرُه إليه. ويقال: رجل جان من قوم جناه.

وفي الحديث: "لا يجنى جان إلا على نفسه"[٦].

---

(١) خفاجي، أحمد رفعت، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء، القاهرة، ١٩٩٩م، ص٩.

(٢) المشهداني، محمد أحمد، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ط١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص٥٣٤.

(٣) المرجع السابق نفسه، ص٥٣٦.

(٤) نجم، محمد صبحي، قانون العقوبات- القسم الخاص والجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦م، ص٢١. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٦.

(٥) ابن منظور، لسان العرب، باب الواو والياء فصل الجيم (١٤/ ١٥٣)، ابن فارس، مقاييس اللغة، باب الجيم والنون وما يثلثهما (١/ ٢٤٧). الرازي: مختار الصحاح، ص ١١٩. مصطفى ورفاقه، المعجم الوسيط (١/ ٢٩٤).

(٦)). أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ١٦١٠٨) (٣/ ٨٣٣) قال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث صحيح.والترمذي في كتاب الفتن، باب: ما جاء دماؤكم وأموالكم عليكم حرام (حديث: ٢١٥٩) (٤٠١/٤)، وقال: هذا حديث حسن صحيح. الألباني، (السلسلة الصحيحة)، (حديث: ١٩٧٤)(٤/ ٤٧٣) .

فالجناية: الذنب والجرم وما يفعله الإنسان مما يوجب عليه العقاب أو القصاص في الدنيا والآخرة.

الفرع الثاني: الجناية في القانون[١]:

هي الجريمة التي يعاقب عليها القانون أساساً بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو الأشغال المؤقتة أو بالاعتقال المؤبد أو بالاعتقال المؤقت .

الفرع الثالث :الانحرافات الجنائية اصطلاحاً :

ويقصد بها: تلك الجرائم التي تصدر من الموظف إثناء وظيفته التي تتعلق بإخلال الثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة وتقديم المصلحة الخاصة.

المطلب الثاني : صور الانحرافات الجنائية :

الصورة الأولى: الرشوة :

الفرع الأول : موقف القانون من الرشوة :

الرشوة هي أخطر الأدواء ، وشر أنواع الفساد الذي يصيب الوظائف العامة ، وينخر جهاز الحكم ، ويعيق القائمين بتيسير مصالح الناس وتدبير شؤونهم[٢]. فهي مفسدة للإدارة وللموظف .

- علة تجريم الرشوة :

وتعود علة تجريم الرشوة إلى حماية الوظيفة من أن تعامل على أساس أنها سلعة تجد قيمتها على أساس من العرض والطلب لا أنها واجب على الموظف يجب عليه القيام به[٣] ، ولما في هذا العمل من إخلال بنشاط الإدارة العامة في نواحيه كافة ، وما ينطوي عليه من مساس بهيبة الإدارة العامة مما يفقد الدولة وموظفيها الاحترام من المواطنين[٤]، بالإضافة إلى ما يمكن أن يحققه عمال الدولة من إثراء بلا سبب مشروع على حساب المواطنين ؛ لأنهم إنما يتقاضون أتعاباً ليس لهم حق فيها، ولما فيها من الإخلال بمبادئ العدالة وتحقيق المساواة بين المواطنين إذ يحصل المواطن على الخدمة لا باعتبارها حقاً له وواجباً على الدولة وإنما باعتبار أنه قادر على الحصول عليها بحكم وضعه المالي، ولا يحصل عليها من له حق فيها بحكم وضعه المالي أيضا[٥].

---

[١] المادة (١٤) من قانون العقوبات الأردني لسنة (١٩٦٠) .
[٢] خفاجي، جرائم الرشوة ، ص٩.
[٣] السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٤٠٥.
[٤] نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٢٤.
[٥] السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٤٠٦.

وقد جاء في المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني ما يلي: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية: ... د) استغلال وظيفته لخدمة - أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها - أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة ،أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير".

ويقصد بالرشوة في مفهومها العام- وإن لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد لها[١]أنها :"اتفاق بين شخصين يعرض أحدهما على الآخر جعلا أو فائدة ما فيقبلها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته"[٢].

ـ صور الرشوة:

حدد المشرع الأردني صور الرشوة في المادة (١٧٠) من قانون العقوبات الأردني حيث نصت على ما يلي: "كل موظف وكل شخص نُدب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو التعيين ، وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعد أو أية منفعة أخرى).

ومن خلال هذه المادة يتضح أن صورة الرشوة قد تكون[٣]:

أولاً: بطلب المرتشي الرشوة من الراشي مباشرة فيوافق الراشي.

ثانياً: بعرض الراشي الرشوة على المرتشي فيقبلها.

ثالثاً: بتوسط أو بتدخل شخص ثالث وهو الوسيط أو المتدخل بين الراشي والمرتشي لإتمام الرشوة بينهما.

رابعاً: قد تكون الرشوة معجلة كالهدية أو العطية.

خامساً: قد تكون الرشوة مؤجلة كالوعد.

سادساً: قد يكون الرشوة بصورة تعاقد ، كالمنفعة أو الميزة كأن يشتري الموظف من صاحب الحاجة أمراً بأقل من قيمته.

سابعاً: قد تكون الرشوة نفسه وقد تكون لغيره سواء من ذويه أو أقاربه أو من غيرهم.

---

(١) السعيد، شرح قانون العقوبات ، ص٤٠٥.

(٢) بك،جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، ط١ ، مطبعة الاعتماد ، مصر،١٣٦٠هـ-١٩٤١م، ج٤، ص٣

(٣) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٣٠. نجم، قانون العقوبات- القسم الخاص، ص٣١.

ـ أسباب الرشوة:

تدور الرشوة في مجملها على أسباب ثلاثة[١].

الأول : الدفع للحصول على منفعة حكومية : ويتأتى ذلك من كون الحكومة في الدولة تقوم بأنشطة تحفز لدفع الرشوة للحصول عليها، فهي تقوم بشراء وبيع السلع والخدمات ، وتقديم الامتيازات وتنظيم خصخصة المؤسسات الحكومية وغيرها من النشاطات ، وفي هذا المجال تقدم الرشاوى للحصول على امتيازات في مجال إرساء عقود التوريدات الحكومية ، وفي مجال إرساء عقود بيع المنشآت المملوكة للدولة أو مبيعات لها. وأيضاً قد تدفع الرشاوى في سبيل الحصول على المعروض من السلع الخاضعة لسيطرة الحكومة أو لقواعدها التنظيمية ، كالتراخيص والتصاريح ، أو في سبيل الحصول على الدعم والخدمات الحكومية كالمنح والرعاية.

الثاني: الدفع لتجنب التكاليف : ويأتي ذلك من كون الحكومة تقوم بفرض القواعد التنظيمية وجباية الضرائب وتنفيذ القوانين الجنائية، ولذلك قد تدفع الرشوة لتجنب الأعباء التنظيمية أو تخفيفها، أو لتخفيض المبالغ المحصلة من الضرائب ، أو للتغاضي عن الانتهاكات بسبب الأنظمة والممارسات غير القانونية، أو الدفع لتجنب التأخير والتخلص من التعقيدات، أو للحصول على خدمات معجلة.

الثالث : الدفع للحصول على مناصب رسمية : حيث يتم تقديم الرشاوى بهدف الحصول على الوظائف والمناصب في القطاع الحكومي.

ومما ينبغي التنبيه عليه أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد استبعد ما يقدم للموظف مما يعد ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام من اعتبارها رشوة[٢] . كالعطية أو الهدية التي تقدم بقصد التكريم مثل : الأوسمة والدروع ، أو الميداليات ، أو الكتب ، وخلاف ذلك مما يحتوي تعبيراً عن الاحترام والتقدير والإعجاب ، وليس لها علاقة بما أداه الموظف من عمل أو من في حكمه[٣].

---

(١) أكرمان، سوزان، الاقتصاد السياسي للفساد في:(كيمبرلي أن اليوت) (محرر) ، الفساد والاقتصاد العالمي ، ط١، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠هـ-١٤٢٠م، ص٥٥-٦٠. ردايدة، أثر العولمة على الفساد ، ص٤٥- ٤٦.

(٢) المادة (١٦٨) فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة(٢٠٠٧م) .

(٣) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٣٥.

ولا يلزم لاعتبار الموظف مرتشيا أن يكون العمل أو الامتناع عن العمل المطلوب منه مخالفاً لواجبات وظيفته ، فقد يكون هذا العمل أو الامتناع عنه مشروعا أو مطابقا للقانون ، ومع ذلك يرتكب الموظف جريمة الرشوة إذا طلب أو قبل أو أخذ مقابلاً للقيام به[١] .

ـ عقوبة الرشوة:

وقد قام قانون العقوبات الأردني في تجريمه للرشوة على اعتبارها (جريمة واحدة) في مواده (١٧٠، ١٧١، ١٧٢، ١٧٣). أخذاً من مبدأ (وحدة الرشوة) [٢] ، وهو ما يتفق مع المنطق والمبادئ القانونية ؛ إذ إن من يعرض الرشوة ومن يقبلها هما طرفان في جريمة واحدة ، فيجب أن يكون عقابهما واحد ؛ لأن الفعل الذي اشتركا في مفارقته يتكون حتما من عنصرين : العرض والقبول .

وإن الرشوة لا يتصور وجودها كجريمة تامة إلا إذا قبل العرض ، وكذلك الحال بالنسبة للوسيط إذ يتعين اعتباره شريكا للراشي والمرتشي أو فاعلا أصليا معهما في جريمة واحدة ؛ فلا يمكن اعتبار فعله جريمة منفصلة ، إذ ليس له عمل مستقل في جريمة الرشوة بل هو رسول أحد الطرفين إلى الآخر[٣].فالرشوة إذن جريمة واحدة ، ركنها الأساسي هو الموظف العام المرتشي . فهي في الأصل جريمته وهي جريمة فاعل وشريك يعتبر صاحب الحاجة أو الراشي عنصراً ضرورياً لتحقيقها[٤].

وقد جاء في المادة (١٧٠) من قانون العقوبات الأردني ذكر عقوبة الرشوة فجاء فيها : "كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين).

---

(١) بهنام ، قانون العقوبات ، ص٣٣٥.

(٢) ثمة نظامان تشريعيان يتنازعان الأحكام القانونية للرشوة على النحو التالي:
النظام الأول: يميز بين جريمتين من الرشوة، الرشوة السلبية: وهي التي يرتكبها الموظف العام حيث يأخذ المقابل أو يطلبه أو يقبل الوعد به، والرشوة الإيجابية: وهي التي يرتكبها صاحب الحاجة حين يعطي الموظف العام المال أو يعده به أو يعرضه عليه، وتطبيقاً لهذا النظام فإن الموظف يعاقب عن جريمة الرشوة السلبية إذا طلب المقابل أو رفض صاحب الحاجة الاستجابة إلى طلبه، ويسأل صاحب الحاجة عن الرشوة الإيجابية إذا عرض المقابل على الموظف العام فرفض عرضه. النظام الثاني: يعتبر الرشوة جريمة واحدة يرتكبها الموظف العام وهو وحده الذي يعد فاعلاً لها، أما الراشي فهو مجرد شريك في الرشوة، وكذلك يعد شريكاً الوسيط بين المرتشي والراشي، إذا توافرت أركان الاشتراك في حقه فهذا النظام يقوم على مبدأ "وحدة الرشوة"، نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٢٥.

(٣) بك ، الموسوعة الجنائية ، ص٧-٨.

(٤) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٢٦.

والمادة (١٧١): "١- كل شخص من الأشخاص المذكورين في المادة السابقة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين. ٢- يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال".

والمادة (١٧٢): "١- يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين. ٢- يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة".

والمادة (١٧٣): "من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (١٧٠) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عمل غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب - إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبولاً- بالحبس مدة لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار".

ومن خلال هذه المواد يتضح أن قانون العقوبات الأردني قد نص على وصفين لجريمة الرشوة[(١)]:

الأول: صورة تكون بها جريمة الرشوة جنحة : وذلك إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المرتشي مشروعاً ، فيعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين (المادة ١٧٠).

الثاني :صورة تكون بها الرشوة جناية : وذلك إذا كان العمل الذي قام به الموظف المرتشي أو وعد بالقيام به غير مشروع ، أو إذا امتنع هذا الموظف عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته ، فيعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين (المادة ١٧١).

وقد أعفى قانون العقوبات الأردني من العقاب الراشي والمتدخل إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة (المادة ٢/١٧٢) ، وأما الموظف فلا مجال لإعفائه من العقاب. أما إذا كان الشخص أصلاً غير موظف ، أو كان موظفاً معزولاً أو مفصولاً عند قيامه بمثل هذا الفعل الجرمي ، فإنه لا يكون محلاً لتطبيق جريمة الارتشاء عليه وإنما تجوز معاقبته عن جريمة نصب واحتيال إن توافرت شروطها[(٢)].

---

(١) نجم، قانون العقوبات- القسم الخاص، ص٣٩.

(٢) السعدي، واثبة داود، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني- القسم الخاص، ط١، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية، اربد، ٢٠٠٠م، ص١٢٦.

والرشوة لا تملك بحال ، ولا تبرأ بها ذمة قبل الغير ، وللدافع استردادها ، وهذا ما يستفاد من المادة (٢٩٦) من القانون المدني الأردني: "من أدى شيئاً ظاناً أنه واجب عليه، ثم تبين عدم وجوبه فله استرداده ممن قبضه إن كان قائماً ومثله أو قيمته إن لم يكن قائماً".

حيث جاء في مذكرته الإيضاحية ما يفسر ذلك ونصه: "قاض أو غيره دُفع إليه سحت لإصلاح المهمة، فأصلح ثم ندم، يرد ما دفع إليه أبرأه من الدين ليصلح مهمة عند السلطات لا يبرأ وهو رشوة. المتعاشقان يدفع كل واحد منهما لصاحبه أشياء فهي رشوة لا يثبت الملك فيها وللدافع استردادها ؛ لأن الرشوة لا تملك"[1].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولاً- إن الرشوة داء ، وهي أخطر الأدواء وشر أنواع الفساد ، ولتحقيق جريمة الرشوة لا بد أن يتوافرها أربعة أركان[2]:

الأول: صفة المرتشي : إذ يجب أن يكون المرتشي موظفاً عاماً ومن في حكمه ، فهي في الأصل جريمته.

الثاني: الركن المادي : ويتمثل بطلب أو قبول الهدية أو المنفعة أو الوعد بشيء من ذلك.

الثالث: صفة عمل المرتشي : وهو أداء العمل سواء أكان حقاً أو غير حق ، أو الامتناع عن عمل كان يجب عليه أن يقوم به يدخل ضمن أعمال .

الرابع: الركن المعنوي أو القصد الجنائي.

جريمة الرشوة جريمة مقصودة ، لذا يجب أن يتوافر القصد الجنائي أو النية السيئة لدى الموظف أو المكلف بخدمة عامة.

ثانياً: جرم قانون العقوبات الأردني الرشوة على اعتبارها جريمة واحدة ، أخذاً من مبدأ وحدة الرشوة ، وفصل بين نوعيها ، فما كانت من أجل القيام بعمل مشروع فهي جنحة ، وما كانت من أجل عمل غير مشروع فهي جناية.

ثالثاً: أعفى قانون العقوبات الأردني الراشي والمتدخل فيها أو الوسيط من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة ، أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة ، ولم يعف الموظف العام المرتشي من العقاب مطلقاً.

رابعاً : ما دفع رشوة لا يثبت ملكاً للمرتشي ولا تبرأ به ذمته ، وللدافع استرداده.

---

(١) نبيل، طارق شفيق ورفاقه، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مطبعة التوفيق، عمان، ج١، ص٣٣٤

(٢) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٣١.

خامساً: يستبعد من الرشوة ما يقدم للموظف بقصد التكريم ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

الفرع الثاني- موقف الشريعة الإسلامية من الرشوة :

أولاً- أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية على تجريم الرشوة . ويقصد بالرشوة: "ما يعطيه الشخص لحاكم أو غيره ليحكم له، أو يحمله على ما يريد"[١][٢].

ومن المعلوم بالدين بالضرورة تحريم الإسلام للرشوة ،قال الله تعالى: M k l

m n o p q r s t u v w x y z {

L[٣].ولعن رسول الله r "الراشي والمرتشي"[٤]. فالرشوة مدعاة إلى انتشار الظلم والفساد ، فتطمس الحق وتحجب العدل وتخفى الجرائم ، وتقدم الجهلاء في الوظائف العامة ، وتؤخر الأكفاء ، وترفع الخامل ، وتخفض العامل ، فتموت الهمم وتضعف العزائم ، ومن ثَمَّ حرمان كثير من الناس من نيل حقوقهم بالطرق المشروعة لعدم إمكانهم دفع الرشوة ديناً أو عجزاً ، فهي في كل مكان ومجال داء [٥].

لذلك جاء حكمها قاطع بتحريمها مؤثماً لفاعلها موجباً لعقابه ليكون طريقاً من طرق حفظ حقوق الأفراد والجماعات من الضياع[٦].

---

(١) ابن عابدين، محمد أمين ، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان ويلية تكملة ابن عابدين ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٥هـ-١٩٩٥م ، ج٥، ص٥٠٢.

(٢) وواضح من هذا التعريف أن الرشوة : هي ما يعطيه الشخص للحاكم أو غيره فهي على هذا الوجه، أعم من أن يكون مالاً أومنفعة يُمكنه منها أو يقضيها لها. والمراد (لحاكم) القاضي، والمراد (غيره)- كل من يرجى عنده قضاء مصلحة الراشي سواء كان من ولاة الدولة وموظفيها أو القائمين بأعمال خاصة كوكلاء التجار والشركات وأصحاب العقارات ونحوهم. والمراد (ليحكم له أو يحمله على ما يريد)- أي تحقيق رغبة الراشي ومقصده سواء كان ذلك حقاً أو باطلاً. الطريقي، جريمة الرشوة ، ص٥١.

(٣) سورة البقرة: آية (١٨٨).

(٤) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٦٥٣٢) (٢/ ٢٤٩) وقال شعيب الأرنؤوط: إسناده قوي رجاله ثقات رجال الشيخين. وأبو داود في سننه، كتاب الأقضية، باب في كراهية الرشوة، (حديث: ٣٥٨٠) (٢/ ٣٢٤) من رواية عبد اله بن عمر رضي الله عنهما . أخرجه الترمذي في سننه، كتاب: الأحكام. باب: الراشي والمرتشي في الحكم (حديث: ١٣٣٦) (٣/ ١٦) قال أبو عيسى: هذا حديث حسن صحيح.

(٥) مدكور، حسين، الرشوة في الفقه الإسلامي مقارناً بالقانون، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٤٠هـ، ١٩٨٤م، ص١٦٢- ١٦٣.

(٦) الطريقي، جريمة الرشوة، ص١٧.

وتحقيقاً لذلك فقد حرم الإسلام على الموظف أخذ الرشوة بجميع صورها حيث جاء في رد المحتار على الدر المختار أن أقسام الرشوة أربعة[١]:

الأول : الرشوة على تقليد القضاء والإمارة ، وهي حرام على الآخذ والمعطي.

الثاني : ارتشاء القاضي ليحكم ، وهو حرام على الآخذ والمعطي ولو كان القضاء بحق ؛ لأنه واجب عليه.

الثالث: أخذ المال يسوى أمره عند السلطان دفعاً للضرر أو جلباً للنفع ، وهو حرام على الآخذ فقط.

الرابع : ما يدفع لدفع الخوف من المدفوع إليه على نفسه أو ماله ، حلال للدافع حرام على الآخذ ؛ لأن دفع الضرر عن المسلم واجب ولا يجوز أخذ المال ليفعل الواجب.

ثانياً: قبول الهدية :

حذر الإسلام الموظف من قبول الهدية خصوصاً لمن كان لا يهدى إليه قبل ولايته ؛ لأنها قد تكون من باب الاستمالة لقضاء حاجة من الحاجات التي يجب على الموظف قضاؤها بدون إهداء ، فإذا حصل الإهداء كان هذا نوعاً من الرشوة[٢]. قال رسول الله r : "هدايا العمال غلول"[٣] ، "وليست بهدية ، إذ لولا العمل لم يهدى له ، وهدية القاضي سحت[٤] ولا تملك"[٥].

لذا قال العلماء إن الهدايا لا يقبلها الحاكم والقاضي إلا ممن كان يتهادى معه قبل الإمارة والقضاء ومالا فلا يقبل[٦] فعلى الموظف أن يكون فطناً لهذه المداخل.

ثالثاً :عقوبة الرشوة:

وتأسيساً على ما تقدم فقد جرم الفقه الإسلامي الرشوة ، ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية ؛ إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير[٧].

فالعقاب عليها متروك أمره لتقدير ولي الأمر،مثل: مصادرة الرشوة ،عقوبة التوبيخ ، والغرامة ،والحبس ، والجلد وغير ذلك مما يراه القاضي من العقوبات قطعاً لدابر الفساد.كل ذلك

---

(١) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، ج٥، ص٥٠٢. ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت١٠٠٥هـ) ، النهر الفائق شرح كنز الدقائق ،ط١ ، (تحقيق : أحمد عزو) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ،١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م ، ج٣ ، ص٥٩٨ .

(٢) السرخسي، المبسوط، ج١٦، ص١٥٩. ابن قدامة، المغني، ج١، ص٤٣٧.

(٣) الألباني(صحيح الجامع) (حديث : ٧٠٢١)(١١٧٧/٢) وقال عنه: صحيح.

(٤) السحت : هو المال الحرام وما خبث من المكاسب . قلعجي ، معجم لغة الفقهاء ، ص٢٤٢ .

(٥) العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد ، عمدة القارئ شرح صحيح البخاري ، ط١ ، (إشراف : صدقي جميل العطار ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤٢٥هـ- ٢٠٠٥م،(حديث: ٧١٧٤) (٤٢٨/١٦).

(٦) ابن قدامة، المغني، ج١، ص٢٣٧.

(٧) ابن قاضي سماوه، محمود بن إسرائيل ، جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمل الأئمة، ط١، الأزهرية، ١٣٠٠، ج١، ص١٧، ابن ضويان، منار السبيل، ج٢، ص٣٨١.

تبعاً لجسامة الفعل المنسوب إلى الموظف ، فلا بد أن تكون العقوبة تتناسب معها مع مراعاة الأحوال التي تقتضي التشديد في العقوبة أو التخفيف فيها والظروف التي ارتكبت فيها والدوافع التي أدت إليها[١] ، لذلك يجب على الذين لهم سلطة التعزير الاجتهاد في اختيار الأصلح لاختلاف ذلك باختلاف مراتب الناس وباختلاف المعاصي[٢] ، بحيث يكون العقوبة تضمن ردع الموظف عن هذه الجريمة وتطهير المجتمع منها.

رابعاً : الآثار المترتبة على الرشوة :

لما كانت الرشوة محرمة على المرتشي مطلقاً ، فملكيته لها قائمة على الحرام ؛ إذ لا تستند إلى سبب شرعي من أسباب الملك . لذا لا يثبت له ملك فيما ارتشى به ، فيتوجب عليه ردها إلى صاحبها إذا كان قد دفعها على وجه مباح ، أما إذا كان قد دفعها على وجه محرم فلا ترد إليه وتجعل في بيت المال[٣] ؛ عقوبة له على تصرفه المحرم ، وحتى يعلم أن مصير ما دفعه هو عدم العودة إليه بحال[٤]. ومن ثم لا قيمة لتصرفات الموظف ؛ لأنه بأخذه الرشوة قد بطلت ولايته لفسقه ، فلا ينفذ حكمه في المعاملات التي ارتشى فيها[٥] معاملة له بنقيض قصده ،

---

(١) ابن ضويان، منار السبيل، ج٢، ص٣٨٢، الطريقي، جريمة الرشوة، ص١١٣.

(٢) الصنعاني ، محمد بن إسماعيل(١١٨٢هـ)، سبل السلام ، ط٤ ، مكتبة مصطفى البابلي الحلبي ، ١٣٧٩هـ -١٩٦٠م .ج٤، ص٣٨.

(٣) اختلف الفقهاء في المال المبذول للرشوة هل تخرج عن ملك الراشي أم لا؟ على قولين:
القول الأول: يرى أن الرشوة لا تخرج عن ملك الراشي ويجب ردها إليه. وهذا ما ذهب إليه الحنفية والراجح من مذهب الحنابلة والشافعية . القول الثاني- يرى أنها تخرج عن ملكه ويردها ولي الأمر إلى بيت المال الذي يصير مالكاً لها . وهذا ما ذهب إليه المالكية وبعض متأخري الشافعية. ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، ج٥، ص٥٠٢ ، الرهوني، حاشية الرهوني، ج٧، ص٣١٠، ٣١٢. الماوردي، الحاوي الكبير، ج١٦، ص٢٨٥. ابن قدامة، المغني، ج١١، ص٤٣٧، الطريقي، جريمة الرشوة، ص١٥٩- ١٦٠.

(٤) الطريقي، جريمة الرشوة، ص١٦٠.

(٥) اختلف الفقهاء في تأثير الرشوة على أحكام القاضي التي قضى بها هل ينفذ قضاؤه فيها أم لا؟ سواء أكان حكمه قبل أخذ الرشوة أو بعد أخذها على ثلاثة أقوال: القول الأول: يرى أن حكم القاضي المرتشي لا ينفذ في جميع الدعاوى التي حكم بها بعد الرشوة، وإن حكم بحق. وهو ما ذهب إليه أبو حنيفة والطحاوي والمالكية والقرطبي وحجتهم أن أخذ الرشوة فسق والفاسق لا يجوز حكمه. القول الثاني: يرى أن حكم القاضي لا ينفذ في حادثة الرشوة وينفذ فيما سواه. وهذا ما ذهب إليه السرخسي والخصاف من الحنفية، وحجتهم : أنه لما أخذ المال لنفسه يكون عاملاً لنفسه والقضاء لنفسه باطل. القول الثالث: يرى أن حكم القاضي نافذ فيما ارتشى فيه وفي غيره متى كان مستوفياً لشروط صحة القضاء، وهذا ما ذهب البزدوي من الحنفية. وحجتهم : أن أخذ الرشوة دلالة على فسق القاضي وبما أن فسق القاضي لا يوجب انعزاله فولايته باقية وإذا كان قضاؤه بحق يلزم نفاذ قضائه.قال جمال الدين البزدوي: "أنا متحير في هذه المسألة لا أقدر أن أقول تنفذ أحكامهم ، لما أرى من التخليط والجهل والجراءة فيهم ، ولا اقدر أن أقول لا تنفذ ؛ لأن أهل زماننا كذلك فلو أفتيت بالبطلان أدى إلى بطلان الأحكام جميعاً . يحكم الله بيننا وبين قضاة زماننا أفسدوا علينا ديننا وشريعة نبينا ﷺ لم يبق منهم إلا الاسم والرسم". ويؤيده ابن عابدين فقال: "وينبغي اعتماده للضرورة في هذا الزمان وإلا بطلت جميع القضايا الواقعة الآن ؛ لأنه لا تخلو قضية عن أخذ القاضي الرشوة المسماة بالمحصول قبل الحكم أو بعده فيلزم تعطيل الأحكام" . انظر ابن عابدين، رد المحتار ،ج ٥، ص٢-٥. ابن نجيم، النهر الفائق ، ج٣ ، ص٥٩٧. الحطاب الرعيني ، أبو عبد الله شمس

وعقوبة له على هذا الفسق ، ولقطع الطريق أمام أهل الفساد ، وليعلم هو ومن رشاه أن مصير هذا الحكم الإلغاء[١] بناء على قاعدة "من استعجل الشيء قبل أوانه عوقب بحرمانه"[٢] ، ومن ثم يخشى الموظف من العواقب المترتبة على ذلك.يقول الإمام الشاطبي: "كل من ابتغى تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة ، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل ، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل"[٣].

وتأسيساً على هذا فأي قرار يصدره الموظف العام بناء على رشوة يكون باطلا ويرد قياساً على حكم القاضي ، وما ينطبق على القاضي ينطبق على كل من بيده الأمر.

خامساً: أثر التوبة على عقوبة الرشوة.

بما أن عقوبة الرشوة عقوبة تعزيرية - أي ليس منصوصاً عليها - وبما أن رأي الحاكم ملزم في مسائل الخلاف، فإن المشرع الأردني قد سلك مسلك الحنفية ومن وافقهم[٤] في أن التوبة لا تسقط العقوبة التعزيرية على الموظف العام ؛ لما في ذلك من مصلحة في التعزير لأنه زاجر مشروع لحق الله تعالى كالحد.

الصورة الثانية : التزوير :

لجرائم التزوير في المحررات أهمية خاصة ، إذ إن الحق مسجلاً على الورق أقوى منه مطويا في الصدور ، وإن الحقيقة المسطورة بالكتابة أدعى إلى الثقة وأبقى على مر العصور . فبالكتابة تضبط علاقات الأفراد ومعاملاتهم ، كما تضبط بها العلاقات فيما بين الدول بعضها ببعض ، وبها تتحدد الحقوق والواجبات فيما بين الجميع على السواء . ومن أجل أهمية ذلك انعقدت تشريعات الدول جميعاً لمكافحة اصطناع أو تزوير أي محرر أو إجراء أي تحريف وإن تباينت الطرائق وأساليب العقاب[٥] .

الدين محمد الطرابلسي (ت٩٥٤هـ) مواهب الجليل لشرح مختصر خليل ، (تحقيق : زكرياعميرات) ، دار عالم الكتب ، ١٤٢٣هـ-٢٠٠٣م، ج٨، ص٨٥. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٦، ص١٨٣.

(١) الطريقي، جريمة الرشوة، ص١٤٥- ١٤٦.

(٢) السيوطي، الأشباه والنظائر، ص ١٥٢- ١٥٣. الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص٤٧١.

(٣) الشاطبي، الموافقات، ج٢، ص ٢٥٢.

(٤) جاء في حاشية ابن عابدين: "قوله: "التعزير لا يسقط بالتوبة لما مر أن الذمي إذا لزمه التعزير فأسلم لم يسقط عنه لكن هذا مقيد بما إذا كان حقاً للعبد، أما ما وجب حقاً لله تعالى فإنه يسقط".
وجاء في حاشية الدسوقي:ج٦ ، ص١٤٥ "قوله: "إلا أن يجيء تائباً، أشار بهذا إلى أن التعزير المتمحض لحق الله يسقط عن مستحقه إذا جاء تائباً بخلاف التعزير الذي لحق الآدمي، فإنه لا يسقط بذلك ، نعم يسقط لعفو صاحب الحق عنه".

(٥) سكيكر ، محمد علي ، جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية ، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨م ، ص٦٤.

الفرع الأول : موقف القانون :

يقصد بالتزوير كما عرفه قانون العقوبات الأردني في المادة (٢٦٠) بأنه: "تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نَجَمَ أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي".

وقد تناول المشرع الأردني جرائم التزوير في قانون العقوبات في الفصل الثاني من الباب الخامس ضمن المواد (٢٦٠- ٢٧٢).

ويمكن استخلاص معيارين أقام عليهما المشرع الأردني تمييزه بين جرائم التزوير وعقوباتها[١]:

المعيار الأول: ويتمثل في مقدار الثقة التي كفلها لنوع معين من المحررات ، فكلما ازداد مقدار هذه الثقة ازدادت الجريمة خطورة في نظر الشارع. وعلى أساس هذا المعيار ميز الشارع بين التزوير في الأوراق الرسمية ، والتزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية.

المعيار الثاني : فيتمثل في مقدار مسؤولية المزوِّر عن حماية الثقة في المحررات التي غُيرت فيها الحقيقة، فكلما ازدادت مقدار هذه المسؤولية، ازدادت الجريمة في نظر الشارع وازدادت عقوبتها. وعلى أساس هذا المعيار ميز الشارع بين التزوير في الأوراق الرسمية الذي يرتكبه الموظف العام المختص بتحريرها ، والتزوير الذي يرتكبه شخص آخر سواه فشدد في تزوير المحررات الرسمية ، وخفف عقوبة التزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية[٢].

- **علة تجريم التزوير:**

تتمثل علة تجريم التزوير في أن التزوير مهدر للثقة التي تتضمنها المحررات ، وهذا مخل تبعاً بالضمان واليقين في المعاملات وسائر مظاهر الحياة القانونية في المجتمع. فجمهور الناس يعتمد على المحررات المكتوبة وما تتضمنه من بيانات أو وقائع لإثبات ما يقوم بينهم من حقوق ويترتب عليهم من واجبات ، والدولة تعتمد عليها أيضاً في ممارسة وظائفها واختصاصاتها المتنوعة، والأدلة الكتابية في المواد الحقوقية هي من أهم وسائل الإثبات القانونية ، فهي وسيلة القضاء في حسم الخلافات التي تقوم بين الناس .

ومن غير الممكن أن تقوم الأدلة الكتابية بهذا الدور إلا إذا أولاها الناس ثقتهم ، فآمنوا بصدق البيانات والوقائع التي تضمنتها ويراد بنفس الوقت الاحتجاج بها ، فإذا كان تعارضها

---

[١] نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٥٤.

[٢] المحرر الرسمي : هو كل محرر يصدر أو من شأنه أن يصدر من موظف مختص بتحريره وإعطائه الصفة الرسمية . أما المحرر العرفي : هو كل محرر لا يدخل ضمن المحررات الرسمية وتتوافر فيه صفة المستند .بهنام ، قانون العقوبات ، ص٤٦٨ .

والحقيقة هو الوضع الغالب فإن ذلك يؤدي إلى رفض الناس الاعتماد عليها دون وجود بديل لها ، مما يؤدي إلى تعثر التعامل بين الإفراد واضطرب نشاط الدولة ، وهذا واضح من عنوان الباب الخامس من قانون العقوبات الأردني الذي تضمن جرائم تزوير المحررات تحت عنوان "الجرائم المخلة بالثقة العامة"[١].

- **طرق التزوير:**

حدد قانون العقوبات الأردني طرق التزوير بطريقتين على سبيل الحصر هما التزوير المادي والتزوير المعنوي. فكل تزوير للحقيقة يحصل بوسيلة أو طريقة غير هاتين الطريقتين لا يعتبر تزويراً معاقبا عليه[٢]. وترجع علة هذا الحصر إلى الحرص على أن توضع للتزوير الحدود المعقولة التي تقتضيها المصلحة الاجتماعية ، وعلى تفادي أن تدخل في نطاق العقاب حالات من تحريف الحقيقة لا تقتضي المصلحة العقاب عليها[٣].

الطريقة الأولى :التزوير المادي : ويقصد به : " تغيير الحقيقة بطريقة مادية " . أي: "هو ما ترك أثراً مادياً على العبث في المحرر"[٤]. وقد يتبين هذا الأثر بالحواس المجردة أو بالاستعانة بالخبرة الفنية[٥] ، كما يمكن القطع بارتكابه بمجرد فحص المحرر وما يتضمنه من مظاهر وعلامات مادية واستخلص من فحصها دلالتها على تشويه بيانات المحرر ، وتتمثل هذه المظاهر في : الكشط ، أو المحو ، أو الطمس ، أو تقليد خط الغير، أو نسبة كتابة ، أو إمضاء إلى غير صاحبها ، أو اصطناع المحرر بأكمله[٦].

وقد حدد المشرع الأردني طرق التزوير المادي في المادة (٢٦٢) من قانون العقوبات الأردني في تقرير عقوبة الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً حيث نص على ما يلي:

(١- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة، إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة أصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط.... ٣- تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً).

---

(١) عبد المنعم ، سليمان وأبو عامر ، محمد زكي ، قانون العقوبات اللبناني " القسم الخاص" ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٦م ، ص٤٧٠ . السعيد، شرح قانون العقوبات، ص١٢..

(٢) سكيكر ، جرائم التزييف والتزوير ، ص٧٤.

(٣) نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، ص ٦٣.

(٤) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص١٣.

(٥) نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، ص٦٣.

(٦) عبد المنعم ، قانون العقوبات ــ القسم الخاص ، ص٤٩٦ .

فمن خلال هذه المادة يتضح أن طرق التزوير المادي أربعة[١]:

الأولى: توقيع إمضاء مزور أو ختم مزور أو بصمة مزورة.

الثانية: صنع صك أو مخطوط.

الثالثة: الحذف أو الإضافة أو التغيير في مضمون صك أو مخطوط.

الرابعة: إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً.

الطريقة الثانية: التزوير المعنوي ويقصد به :" تغيير الحقيقة بطريقة غير مادية "، أي: "أنها لا تترك أثراً في المحرر تدركه الحواس"[٢].

وبعبارة أخرى : "هو التزوير الذي يؤدي إلى تشويه المعاني التي كان يجب أن يعبر عنها المحرر وفقاً لإرادة من ينسب إليه بعض بياناته"[٣]. وذلك كتدوين بيانات تختلف عن البيانات التي يجب تدوينها .

فالتزوير المعنوي ينصب على الجوهر والمعنى لا على البناء المادي ، فهو يفترض أن المحرر لا يتضمن مظاهر مادية تدل على العبث به ، إذ عملية تدوينه هي نفسها عملية تشويه فحواه ومضمونه ، فمظهره لا يكشف عن تزويره، وكشف تزويره يتطلب معرفة الحقيقة من مصادر أخرى ، كالكشف عن إرادة من يُنسب إليه المحرر ، أو تحري صدق الوقائع التي تثبتها بياناته ، فإن ثبت الاختلاف بين الحقيقة وما تضمنته بيانات المحرر كان ذلك الدليل على التزوير[٤].

وقد حدد المشرع الأردني طرق التزوير المعنوي في المادة (٢٦٣) من قانون العقوبات حيث نصت على ما يلي: "يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة: ١- الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه ، إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض أؤتمن عليه، أو بتدوينه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها، أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة ، أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أية واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيراده على وجه غير صحيح.

٢- الموظف الذي يكون في عهدته الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني ويسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد".

---

(١) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ٦٤- ٦٥. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص ١٦٣.

(٢) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٤١.

(٣) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٣٧ .

(٤) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٤١.

ومن خلال هذه المادة يتضح أن طرق التزوير المعنوي تقوم على قيام الفاعل بالتشويش في موضوع السند وظروفه وهي ستة طرق[(١)]:

الأولى: إساءة استعمال إمضاء على بياض أؤتمن عليه.

الثانية: تدوين عقود أو أقوال غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها.

الثالثة: إثبات وقائع كاذبة على أنها صحيحة.

الرابعة: إثبات وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها.

الخامسة: إغفال لأمر أو إيراده على وجه غير صحيح.

السادسة: إدخال قيد يتعلق بمسألة جوهرية في سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني مع علمه بعدم صحته.

ولا يكفي لتحقق جريمة التزوير وقوع تغيير للحقيقة في محرر بإحدى الطرق المنصوص عليها في القانون ، بل يجب أن يترتب على هذا التغيير ضرر[(٢)] ، أو أن يكون من شأن هذا التغيير إحداث ضرر للغير ، سواء أكان بالمصلحة العامة ، أو بشخص من الأشخاص ، وسواء أكان الضرر مادياً ، أو معنوياً ، أو اجتماعياً[(٣)] . وعليه : لا تتطلب فكرة الضرر أن يمثل جسامة معينة فأقل الأضرار حساسة يقوم به التزوير ، كما لا يتطلب أن يحل الضرر بالمجني عليه فعلاً ، بل يكفي أن يكون الضرر محتمل الوقوع وقت ارتكاب الجريمة ، وهذا ما تدل عليه عبارة "... نَجَمَ أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي"[(٤)]. لذا توصف جريمة التزوير بأنها من جرائم الخطر ؛ لأنها تقع باحتمالية الضرر[(٥)].

والتزوير من الجرائم العمدية ، فلتحقيق جريمة التزوير والعقاب عليها لا بد أن يكون الفاعل (الموظف العام) قاصداً الفعل المكون للجريمة ، وهو ما يسمى بالقصد العام ، وأن يكون قد ارتكب الفعل بقصد استعمال المحرر المزور فيما زور من أجله ، وهو ما يسمى

---

(١) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٣٧. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات ، ص ١٦٦- ١٦٧.

(٢) يقصد بالضرر: كل مساس بحق أو مصلحة يحميها القانون، أي هو إهدار لحق وإخلال بمصلحة مشروعة يعترف بها القانون ويكفل لها الحماية، نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٧٩. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٤٢.

(٣) وهذه الصور الثلاثة هي التي نص عليها قانون العقوبات الأردني، في مادته (٢٦٠) أما بقية صور الضرر هي: ١- الضرر الفعلي أو الحال أو المحقق. ٢- الضرر المحتمل. ٣. الضرر الفردي
وهذه الصور تتساوى في القانون كركن في الجريمة ، فلا فرق بين الضرر المادي أو المعنوي أو بين ضرر جسيم وآخر يسير أو بين ضرر فعلي وآخر محتمل . السعيد، شرح قانون العقوبات، ص٨ .المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٤٣ .

(٤) المادة (٢٦٠) قانون العقوبات الأردني.

(٥) السعدي، الوجيز في شرح العقوبات الأردني، ص ١٦٩.

بالقصد الخاص. ولا يتصور قيام القصد الخاص دون استناد إلى القصد العـــام[١].ومتـــى تـــوافر القصد الجنائي بشرطيه العام والخاص فلا عبرة بنوع الباعث على إرتكاب الجريمة[٢] .

- الآثار المترتبة على التزوير:

جوهر التزوير هو الكذب المكتوب . والكذب بصفة عامة سلوك شائن لا يحفل به النظام القانوني أحيانا ولو ترتب عليه ضرر للغير متى كان بوسع المكذوب عليه أن يفحــصه ويتبــين عدم صدقه . وقد يحظر النظام القانوني الكذب في بعض الحالات مقررا جزاءً مــدنيا بمناســبة العلاقات الخاصة بين الأفراد ، فالقانون المدني مثلاً يجعل من التدليس عيبــا يــشوب رضـــاء المتعاقدين يجيز للمدلس عليه إبطال العقد .وقد يتدخل القانون الجنائي ليجعل من الكذب جريمـــة يستحق فاعلها العقاب في حالات يرتأي المشرع فيها أن ثمة مصلحة اجتماعية قانونيـــة جـــديرة بالحماية يهدرها الكذب أو يعرضها للخطر . ومن الكذب الذي يعاقب عليها جنائيا : التزوير[٣].

لذا فإن القانون الإداري يرى وفقاً لقاعدة "أن الغش يفسد كل التــصرفات" أن القــرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة لغش أو تدليس صاحب الشأن عليها قابل للطعــن بإلغائــه ، ولا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي وقت ؛ وذلك حتـــى لا يستفيد المدلس من غشه وتدليسه ؛ نظراً لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية الممثلة في تحصنه ضد الإلغاء.

ويسري الحكم الطعن بالإلغاء والسحب في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوما ،على القرار الإداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش أو التـــدليس ولكنه أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار .ويخضع تقـــدير مـــا إذا كـــان تـــصرف صاحب الشأن هو الذي أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار القرار لتقدير القاضي يقدره في كل حالة على حده[٤].

وهذا من مفهوم المادة (١/٦) من قانون البينات حيث نـــصت علـــى مـــا يلـــي " - الإســـناد الرسمية:أ- الأسناد التي ينظمها الموظفون الذين من اختــصاصهم تنظيمهـــا طبقـــاً للأوضـــاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بهـــا مـــا لـــم يثبـــت تزويرها. والمادة (١/٧) من القانون نفس " تكون الأسناد الرسمية المنظمة حجة علـــى النـــاس

---

(١) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص١٢٥ . عوض، الجرائم المضرة بالمصلحة، ص٢٥٣.
(٢) سكيكر ، جرائم التزييف والتزوير، ص ٩٢
(٣) عبد المنعم ، قانون العقوبات _ القسم الخاص ، ص٤٦٩.
(٤) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط) ، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧م، ص ٧٣٩.

كافة بما دون فيها من أفعال مادية قام بها الموظف العام في حدود اختصاصه ، أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره وذلك ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً "[١].

- **عقوبة التزوير:**

قسم قانون العقوبات الأردني التزوير إلى أربعة أنواع :

الأول : التزوير الجنائي.

الثاني : المصروفات الكاذبة.

الثالث : انتحال الهوية.

الرابع : التزوير في الأوراق الخاصة.

ويلاحظ من ذلك أن المشرع الأردني لم يجعل التزوير في المحررات جريمة واحدة ، وإنما ميز بين أنواع التزوير ، وجعل من كل نوع جريمة متميزة ، كما أنه قد ميز في العقاب بينها حيث فرض عقوبات على بعضها أشد من بعضها الآخر ، فاتجه إلى تشديد العقوبة في حالة التزوير في محررات رسمية وخفف في حالة التزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية؛ وذلك لجسامة الضرر الذي يحتمل تحقيقه في تزوير المحررات الرسمية ، كما قد شدد أيضاً العقوبة على التزوير الذي يرتكبه الموظف العام المختص ؛ لأنه أكثر خطورة وجسامة مما إذا تم من فرد عادي[٢].

والذي يعنينا في هذه الدراسة هو التزوير الواقع من الموظف العام[٣] وبناء عليه

أولاً: فقد جعل المشرع الأردني عقوبة التزوير في المحررات الرسمية جناية[٤] ، وقد فرق في العقاب بين حالتين من التزوير إذا ارتكبهما الموظف العام أثناء وظيفته:

الحالة الأولى- ارتكاب الموظف العام تزويراً مادياً إثناء وظيفته كما نصت المادة (٢٦٢/ ١) ، فيعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن خمس سنوات كحد أدنى .

الحالة الثانية: أن يكون السند المزور من السندات المعمول بها ، فيعاقب الموظف العام بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن سبع سنوات كما نصت عليه المادة (٢٦٢/٢).

---

(١) قانون البينات رقم (٣٠) لسنة (١٩٥٢) .

(٢) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص١٢٩. نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ٩٣- ٩٤.

(٣) سواء كان تزويراً مادياً يقع من الموظف أثناء تأدية أعمال وظيفته كلما كان وجود المحرر بين يديه من مستلزمات هذه الوظيفة ، ولو لم يكن مختصاً بتحريره ،أو تزويراً معنوياً الذي يقع أثناء تدوين المحرر بواسطة الموظف وفي حدود اختصاصه، نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ١٠١.

(٤) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ١٠١. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٥٠.

وينزل منزلة الموظفين العموميين لتطبيق نصوص المادتين (٢٦٢، ٢٦٣) كل من فوض إليه المصادقة على صحة سند أو إمضاء أو ختم وذلك بمقتضى المادة (٢٦٤) من قانون العقوبات الأردني.

ويقصد بهؤلاء الأشخاص الذين يعدون بقوة القانون في منزلة الموظفين العموميين وإن لم تكن لهم هذه الصفة سواء ارتكبوا التزوير المادي أو المعنوي ، ولولا هذا النص الاستثنائي لما أمكن اعتبار هؤلاء مسئولين عن التزوير المعنوي أو المادي الذي يقوم به الموظفين في حدود اختصاصهم ؛ لأن الأصل فيها ارتكابها قبل الموظفين[1].

ثانيا: أما عقوبة التزوير الصادر من الموظف العام في المصدقات الكاذبة ، فقد اعتبر المشرع الأردني عقوبتها جنحة ، كما هو الحال في المحررات العرفية[2] ، حيث جعل عقوبة المصدقات الكاذبة كما يلي:

أولاً: يعاقب بالحبس لمدة من شهر إلى سنة كل من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية على إعطاء مصدقة كاذبة لتقديمها إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو لغيره منفعة غير مشروعة ، أو أن تلحق ضرراً بمصالح أحد الناس، وكل من زور تلك المصدقة أو استعملها ، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (١/٢٦٦).

ثانياً: يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر إذا أعدت المصدقة الكاذبة لتقديمها أمام القضاء ، أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة ، على ما نصت عليه المادة (٢/٢٦٦).

ويعاقب كذلك الموظف العام بالعقوبات ذاتها في المادتين (٢٦٢ و ٢٦٣) من قانون العقوبات إذا كان التزوير معنوياً[3].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولاً : لتحقيق جريمة التزوير لا بد أن يتوافرها أربعة أركان [4]:

الأول : الركن المادي: المتمثل بتغيير الحقيقة في المحرر بإحدى الطرق المادية أو المعنوية المبينة في القانون.

الثاني: ركن محل جريمة التزوير وموضوع الجريمة أو جسم الجريمة هو المحرر أو المخطوط الذي يحظى بقوة في الإثبات.

---

(١) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص١٣٢.

(٢) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٥١.نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ١٠١.

(٣) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص١٠١.

(٤) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص٥٥. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص١٥٣. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٣٩.

الثالث: ركن الضرر: وهو ترتب الضرر أو احتمال ترتب الضرر المادي أو الاجتماعي بالمصلحة العامة أو بالأشخاص.

الرابع: القصد الجرمي: فجريمة التزوير من الجرائم العمدية ، لذا لا بد لتحقيق القصد الجرمي توفر القصد العام والقصد الخاص فيها.

ثانياً: إن القرارات الصادرة نتيجة التزوير غير جديرة بالحماية القضائية ، لذا يفسد كل التصرفات الناتجة عنه.

ثالثاً: ميز المشرع الأردني في العقاب بين أنواع التزوير ، حيث شدد العقوبة في حالة التزوير في المحررات الرسمية ، كما شدد العقوبة على التزوير الصادر من الموظف دون غيره.

الفرع الثاني: موقف الشريعة من التزوير :

أولاً- أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية على تجريم التزوير، فالأصل في التزوير الحرمة ؛ لأن فيه إبطال لحق أو إثبات لباطل[١] . ويقصد بالتزوير "تحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه بخلاف ما هو به ، فهو تمويه الباطل بما يوهم أنه حق"[٢].

والتزوير :هو صنف من أصناف الغش ، وقد حرم الإسلام الغش بجميع أنواعه سواء أحدث ضرراً بالآخرين أم لم يحدث ، قال الله تعالى:M 7 8 9 : ; <

= > ? @ A B C D E G H I J K L M N O

L[٣].وقال الله تعالى: Mوَٱجۡتَنِبُواْ قَوۡلَ ٱلزُّورِ L [٤].وقال رسول الله r: "من غشنا فليس منا"[٥].وقال رسول الله r: " أكبر الكبائر: الإشراك بالله ، وعقوق الوالدين ، وشهادة الزور ، وشهادة الزور –ثلاثاً- أو : قول الزور" فما زال يكررها حتى قلنا : ليته سكت"[٦].

---

[١] ابن قدامة، المغني، ج١٢، ص ١٥٤. الموسوعة الفقهية الكويتية، ج١١، ص ٢٥٥.

[٢] الصنعاني، سبل السلام، ج٤، ص ١٣٠. الطبري، جامع البيان، ج١٩، ص٣١٤. النووي ، شرح صحيح مسلم، ج٢، ص ٨٤.

[٣] سورة البقرة: آية (٧٩).

[٤] سورة الحج: آية (٣٠).

[٥] أخرجه مسلم في كتاب الإيمان، باب: قول النبي صلى الله عليه وسلم: "من غشنا فليس منا" (حديث: ١٠٢) (١/ ٩٩).

[٦] أخرجه البخاري في كتاب :استتابة المرتد المعاندين وقتالهم، باب: إثم من أشرك بالله وعقوبته في الدنيا والآخرة، (حديث: ٦٩١٩) . ومسلم في كتاب: الإيمان. باب: بيان الكبائر وأكبرها (حديث: ١٢٦). (٢٤٠/١).

والدافع إلى التزوير تحقيق مصلحة شخصية بأحد أمرين: الانتفاع بالمزور أو الإضرار بالغير ، وكلا الأمرين محرم شرعاً ، أما الأول: فلأن الانتفاع بالمزور استخدام لوسيلة باطلة[١]، وكل وسيلة جاء الشرع بتحريمها لا يجوز اتخاذها ولا يعتمد عليها في تحقيق المقصد ، ولو كان هذا الأخير واجباً أو مندوباً أو مباحاً إلا للضرورة ، والضرورة تقدر بقدرها[٢][٣]

وأما الثاني: فلإنه من الإضرار بالغير بغير حق وهذا معلوم من الدين بالضرورة.

ثانياً: الآثار المترتبة على التزوير :

وافقت الشريعة الإسلامية ما ذهب إليه المشرع بأن القرار الصادر نتيجة الغش أو التدليس هو قرار غير جدير بالحماية القضائية الممثلة في تحصينه ضد الإلغاء ؛ ذلك أن القواعد الشرعية قاضية بذلك منها: "كل تصرف تقاعد عن تحصيل مقصود فهو باطل"[٤]، و"إذا بطل الشيء بطل ما في ضمنه"[٥].و"المبني على الفاسد فاسد"[٦].

فالتصرفات الصادرة بسبب التزوير كلها مخالفة للمقصود الأصلي من العمل ، وهو إخراجه على الوجه المشروع ، فلما لم يكن ذلك كذلك كان ما بني على الباطل -وهو التزوير- باطلاً.

وتأسيساً على هذا يكون الحكم المبني على التزوير باطلاً ولزم نقضه ، ويضمن المزور ما ترتب على تزويره من ضمان ، فإن كان المحكوم به مالاً رده إلى صاحبه ، وإن كان إتلافاً فعلى المزور ضمان قيمته ؛ لأنه سبب إتلافه[٧].

---

(١) المخالفات المهنية، ص ٥.

(٢) أي أنه إذا رأى الموظف أن هناك حقاً من الحقوق لا يستطيع صاحبه الحصول عليه إلا بالتزوير ، وعلم الموظف علماً يقيناً أنه حق له ولا يستطيع الحصول عليه إلا بمساعدته له بالتزوير ، وأنه لا ضرر على غيره أياً كان هذا التزوير فله ذلك ، ضمن القاعدة الشرعية : "الضرورات تقدر بقدرها " ، فلا إثم على الموظف إذا ارتكب ما تدعو إليه الضرورة من المحظورات ؛ " إذ يرخص له من ذلك القدر الذي تندفع به الضرورة فحسب ، فليس له أن يتوسع في المحظور". (الزرقا، القواعد الفقهية، ص٧ ١٨) فإذا اندفعت وزالت الضرورة الداعية إلى ارتكاب المحظور عاد الأمر إلى ما كان عليه قبل نزوله وهذا في معنى القاعدة عن الأمر (وإذا اتسع ضاق) ، أي : أنه إذا دعت الضرورة إلى اتساع الأمر فإنه يتسع إلى غاية اندفاع هذه الضرورة .الزرقا، القواعد الفقهية، ص ١٦٣. فالتزوير هنا يصبح مؤقتاً ينتهي بانتهاء غايته.

(٣) بركاني، أم نائل، فقه الوسائل في الشريعة الإسلامية، كتاب الأمة، ط١، العدد ١٢٠، ١٤٢٨هـ-٢٠٠٧م، ص ٨٣.

(٤) العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج٢، ص ٢٨٥.

(٥) ابن نجيم ،الأشباه والنظائر ، ص٤٦٣. الزرقا، القواعد الفقهية، ص ٢٧٣.

(٦) ابن نجيم الأشباه والنظائر ، ص٤٦٥.

(٧) ابن قدامة، المغني، ج١١، ص٤٣٧٧.

ثالثاً : عقوبة التزوير :

إن عقوبة التزوير هي من العقوبات التعزير كأي جريمة ليس لها عقوبة مقدرة ، لذا يعاقب الحاكم مرتكب التزوير بما يراه مناسباً مراعياً حال الجاني وظروف الجريمة[١].

الصورة الثالثة: الاختلاس :

الفرع الأول : موقف القانون من الاختلاس .

ويقصد بالاختلاس: "أن يدخل الموظف العام في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته ، سواء كان المال مملوكاً للدولة ، أو لأحد الناس ، أو أموالاً تعود لخزائن ، أو صناديق البنوك ، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة ، أو الشركات المساهمة العامة "[٢].

إذ حقيقة جريمة الاختلاس أنها لا تقع إلا من الموظف العام[٣]، الذي يكون مختصاً بمقتضى القوانين أو الأنظمة بجباية المال[٤]، سواء أكان هذا المال عقاراً أم منقولاً ، نقداً أم أشياء أخرى للدولة ، أم لأحد الأشخاص . فهي تشمل كل شيء ذو قيمة قد يوجد بين يدي الموظف بسبب وظيفته [٥]، ما دام كان هذا المال واقعاً تحت إشراف عمال الدولة المختصين بحكم وظيفتهم، بإدارته، أو جبايته ، أو حفظه .

ولا يشترط أن يكون الموظف مختصاً أصلاً بقبض المبالغ ، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال وظيفته ،فقد ساوى المشرع الأردني بين مال الدولة ومال أحد الناس ، ما دام

---

(١) نظام الدين ،الفتاوى الهندية، ج٢،ص ١٩٠، وجاء فيها: "ومن موجبات التعزير، كتابة الخطوط والصكوك بالتزوير". الدسوقي، حاشية الدسوقي، ج٦، ص ١٤١ وجاء فيه: "وعزر الإمام أو نائبه ممن له ذلك: وقد يكون بالنفي كالمزورين" . الخطيب الشربيني،شمس الدين محمد بن محمد ، مغني المحتاج إلى معرفة معاني الفاظ المنهاج ، ط١ ، (تحقيق : علي محمد معوض وعادل أحمد) دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٥هـ- ١٩٩٤م ، ج٥ ، ص٥٢٢ وجاء فيه: "التعزير... شرعاً :تأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة... كالتزوير". ابن قدامة، المغني، ج١٠، ص ٣٢٤ .

(٢) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٣٤. المادة (١/١٧٤) قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠م .

(٣) للموظف العام في جريمة الاختلاس المعنى نفسه في جريمة الرشوة باستثناء أمر واحد وهو : أن المكلف بمهمة رسمية كالحكم أو الخبير يعتبر موظفاً في جرائم الرشوة ، ولكنه لا يعتبر موظفاً في جرائم الاختلاس. وفيما عدا ذلك فإن المدلول الجنائي للموظف واحد .وهو ما نصت عليه المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص ٤٩٦.

(٤) تقترب جريمة الاختلاس من جريمة إساءة الائتمان ، التي نصت عليها المادة (٤٢٢) من قانون العقوبات الأردني، ففي الجريمتين ينطوي سلوك الفاعل على إساءة الائتمان ، لدرجة أن بعض فقهاء القانون اتجه نحو وصف جريمة الاختلاس بأنها صورة مشددة لجريمة خيانة الأمانة.

فالجاني في الجريمتين يحوز المال بصفة قانونية ، ثم تنصرف نيته إلى التصرف فيه على اعتبار أنه مملوك له،أي تتغير نية حيازته على المال من حيازة ناقصة ومؤقتة إلى حيازة كاملة. ولكن تختلف جريمة الاختلاس عن جريمة إساءة الائتمان في : أنها تتطلب صفة خاصة في الفاعل بأن يكون موظفاً عاماً ، خلاف جريمة إساءة الائتمان التي لا تشترط ذلك ، علاوة على أن جريمة الاختلاس تفترض أن المال في حيازة الموظف العام بسبب الوظيفة ، بينما إساءة الائتمان تتطلب أن يكون تسليم المال قد تم بناء على عقد من عقود القانون المدني. نجم، قانون العقوبات- القسم الخاص، ص ٤٤.

(٥) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ٧٤.

ذلك المال تحت إشرافها ، أو إدارتها ، أو حفظها وفوضت إلى الموظف التصرف فيه نيابة عنها وفق القانون .

فالموظف ممثل الدولة ومعبر عن إرادتها[١] فإن لم يكن ذلك كذلك ، فلا يعد فعل الموظف اختلاساً بالمعنى المنصوص عليه في المادة (١٧٤) من قانون العقوبات الأردني ، وإنما يعد من جرائم الاعتداء على الأموال[٢] حسب تحقق شروط الاعتداء على الأموال ، وكذلك يشترط أن تكون الإدارة أو المؤسسات التي يعمل بها الموظف العام حكومية.

فإن لم يكن ذلك كذلك ، أي لم يكن المتهم موظفاً عاماً ، أو أن الإدارة أو المؤسسة التي يعمل بها المستخدم حكومية ، فإن وصفه بكونه مختلسا ومرتكبا لجريمة الاختلاس لا يكون متوفرا [٣] ، وهو ما استقر عليه قضاء محكمة التمييز الأردنية[٤].

وجريمة الاختلاس جريمة عمدية لا تقع عن طريق الخطأ ، فهي تتحقق بمجرد تنفيذ فعل الاختلاس القائم على القصد الخاص المتمثل بنية التملك دون أن يتوقف ذلك على تحقيق ضرر فعلي للدولة أو الفرد .

وتأسيسا على هذا ، فمتى تحققت جريمة الاختلاس قامت الجريمة،بصرف النظر عن البواعث التي دفعت الموظف إلى الاختلاس . ولا يؤثر رد المختلس للمال بعد ثبوت اختلاسه له في مسؤوليته الجنائية ، كون هذه الجريمة قد تحققت أركانها [٥].

كما لا يعفى الموظف العام إذا ارتكب جريمة الاختلاس ثم زالت عنه صفة الموظف العام بعزله أو استقالته أو إنهاء خدماته[٦] بحكم القانون،بل يبقى الموظف مسئولا عن جريمة الاختلاس ما دام كان متمتعاً فعلياً بصفته الوظيفية عند قيامه بالفعل الجرمي[٧]. ولا تنحسر هذه

---

(١) تمييز جزاء (٧٥/ ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة ١٩٧٨، ص ١١٦٦.

(٢) تعرف جرائم الاعتداء على الأموال بأنها: "الجرائم التي تنال بالاعتداء أو التهديد بالخطر على الحقوق ذوات القيمة المالية". ولا يقتصر نطاق جرائم الاعتداء على الأموال على الجرائم التي تنال بالاعتداء أو تهديد بالخطر على الجانب الإيجابي من الذمة المالية - أي مجموعة الحقوق الثابتة للمجني عليه- ولكنها تتسع أيضاً للجرائم التي تمس الجانب السلبي للذمة فتزيد دون حق من الديون الملتزم بها المجني عليه، كبعض صور الغش في كمية أو نوع البضاعة ، ففي الحالتين ينال الاعتداء أو الخطر حقاً مالياً.
انظر. رشدي، مراد، النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، ط١، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٧٦، ص٦.

(٣) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص ٤٩٨.

(٤) تمييز جزاء (١٢٢/ ٦٦) مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة ١٩٦٧، ص٨١.

(٥) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص٥٣٥. بهنام ، قانون العقوبات جرائم القسم الخاص ، ص٣٧٧-٣٧٩ .

(٦) نجم ، قانون العقوبات القسم الخاص ، ص ٤٦.

(٧) السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص ٣٨.

الصفة إن كان الموظف في إجازة رخص له بها متى كان قد تسلم المـال بمقتـضى وظيفتـه وصفته[١].

ومما ينبغي ذكره أن الموظف لا يعد مختلساً إذا استولى على متاع له وكان قد وضـعه في مكان عمله ، ولو أدرج هذا المتاع خطأ ضمن عهدته، كما أنه لا يعد مختلـساً إذا اسـتولى لنفسه على بعض المهمات التي تخلت عنها جهة العمل وأسندت إليه مهمـة إعـدامها، لأن مـا استولى عليه مال بغير مالك[٢].

- **علة تجريم الاختلاس** :

وترجع علة تجريم الاختلاس إلى أن الاختلاس يتضمن اعتداء على المال ، ويزيد مـن خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته ، ويعلل هذا التجريم كذلك أن الفعل ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولـة للموظـف ، والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها[٣].

وتحقيقاً لذلك فقد نص نظام الخدمة المدنية على وجوب محافظة الموظف علـى المـال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها ، فقد نصت المادة (٦٧) منه على: "... فـإن علـى الموظـف الالتزام بما يلي: ... د. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها ، والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة ، وعن أي تقـصير أو إهمال يضر بهما .

- **عقوبة جريمة الاختلاس** :

ولخطورة جريمة الاختلاس فقد نص قانون العقوبات الأردني عليهـا وعـدها جريمـة وجرَّم فعلها ، باعتبارها جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ ؛ إذ يتوافرها القصد الجرمـي العام[٤] ،حيث جاء في المادة (١٧٤) منه: (١- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكِّل إليـه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

---

(١) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص ٥٠٠.
(٢) محمد، عوض ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعـات الجامعيـة، الإسـكندرية، ١٩٨٥م، ص١٣١.
(٣) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص ٤٩٨.
(٤) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص ٥٣٥.

٢- كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة ، أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة[١].

٣- إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

٤- يعاقب الشريك أو المتدخل تبعاً بالعقوبة ذاتها".

والهدف من هذا التجريم والتشديد هو حماية الأمن المالي الذي يجب أن يتوافر إزاء الأموال العامة والخاصة بالأفراد والبنوك والشركات العامة المساهمة... الخ التي يتسلمها الموظف بسبب وظيفته[٢].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولا- لتحقق جريمة الاختلاس لا بد أن يتوافرها أربعة أركان[٣].

الأول: أن يكون الفاعل موظفاً عاماً.

الثاني: فعل الاختلاس المادي : ويتحقق بتصرف الجاني في المال الذي في حوزته ، كتبديد المال ، أو إنفاقه، أو التبرع فيه ، أو إقراضه ، أو إيداعه في أحد المصارف باسمه الخاص.

---

(١) الفرق بين نظرة قانون العقوبات العام و نظرة قانون العقوبات الخاص إلى الاختلاس ما يلي :
الفرق الأول: من جهة أن المادة (٢/١٧٤) من قانون العقوبات العام كانت قبل صدور قانون الجرائم الاقتصادية، تنص على : أن كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها كل منهم في المؤسسة التي يعمل فيها، عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة" ، وهذا النص لم يكن يعتبر أموال هذه الجهات أموالاً عامة، وإنما أبقاها أموالاً خاصة ، فهي أموال مملوكة لهذه الجهات الخاصة ، ولكن اختلاسها يشبه اختلاس الأموال العامة أو في حكمة، أما قانون العقوبات الخاص نظر إليها اعتبارها أموالاً عامة.
الفرق الثاني- يتعلق بصفة الجاني: حيث لم يعتبر قانون العقوبات العام في مادة (٢/١٧٤) الأشخاص العاملين في هذه الجهات موظفين عامين أو من في حكمه ، أما قانون العقوبات الخاص- قانون الجرائم الاقتصادية- فقد اعتبر موظفاً لغايات تطبيق قانون الجرائم الاقتصادية وجرائم الاختلاس والاستثمار كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في جهة من الجهات المنصوص عليها في المادة (٣-٦) من الفقرة (ب) من هذه المادة موظفون عموميين، وهذا يعني أن المادة (٢/١٧٤) أصبحت عديمة الجدوى كلياً وبعبارة أخرى أصبحت ملغاة بعد صدور قانون الجرائم الاقتصادية واعتبار الشركات الخاصة المنصوص عليها فيها أموالاً عامة. السعيد، شرح قانون العقوبات ص ٥٠١.

(٢) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص ٤٣- ٤٤.

(٣) تمييز جزاء ٢٠٠١/٨٢٩، مجلة نقابة المحامين الأردنية، ٢٠٠٨، عدد ٤-٦، ص ٩٦٦.

الثالث: أن يكون المال الذي اختلسه الموظف موكولاً إليه بحكم الوظيفة أمر إدارتـــه أو جبايته أو حفظه. ولم يفرق المشرع بين المال العام والمال الخاص في جريمة الاخـــتلاس ؛ لأن المصالح الجوهرية للإدارة العامة تتطلب توافر الثقة والأمانة بالموظف العام.

الرابع- النية الجرمية.

يتطلب المشرع في جريمة الاختلاس توافر القصد الجرمي العام ، فهي جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ ، كما يجب أن يتوافر القصد الخاص المتمثل بنية التملك.

ثانياً: نص قانون العقوبات الأردني في المادة (١٧٤) على عقوبة الاخـــتلاس وحـــددها بالأشغال الشاقة المؤقتة والغرامة التي تعادل قيمة ما اختلس الجاني، فيعــد الاخـــتلاس جنايـــة وليست جنحة ما دامت عقوبته لا تقل عن ثلاث سنوات .

الفرع الثاني: موقف الشريعة من الاختلاس :

أولاً:أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنيـــة وغيـــره مـــن الأنظمـــة والقوانين الأردنية على وجوب المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتهـــا ، حيـــث حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء عليها بأي وجه من الوجوه ، وجرمـــت الاعتـــداء عليهـــا ، فاختلاس الأموال العامة محظور مهما كانت ضآلة المبلغ المختلس وفي أي صورة تم بها.

والاختلاس في منظور الشريعة الإسلامية هو: " أخذ الشيء بحضرة صاحبه على غفلـــة منه وفرار آخذه بسرعة"[١]. فالمختلس: هو المختطف للشيء من البيت ويـــذهب ، أو مـــن يـــد المالك[٢] ، فهو الذي يأخذ المال على حين غفلة من مالكه وغيره[٣]. قال ابن تيميـــة: "المخـــتلس الذي يجتذب الشيء فيعلم به قبل أخذه"[٤].

ونلاحظ من خلال مفهوم الاختلاس أن هنالك فرقاً بين مفهوم الاختلاس فـــي الـــشريعة الإسلامية ومفهومه في القانون ، حيث أن الاختلاس في الـــشريعة الإســـلامية يمثـــل الـــسرقة المعتبرة جنحة في القانون[٥] والاختلاس في القانون هو صورة من صور خيانـــة الأمانـــة فـــي

---

(١) عليش، منح الجليل، ج٩، ص٢٩٢.

(٢) المباركفوري، أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن (ت١٥٥٣هـ) ،تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمـــذي ، (تحقيق : عبد الوهاب بن عبد اللطيف) ، المكتبة السلفية ، المدينة المنورة ، ١٣٨٣هـــ -١٩٦٣م، ج٥، ص٩.

(٣) ابن القيم، إعلام الموقعين، ج٢، ص ٨٠.

(٤) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص١٣٤.

(٥) عرف قانون العقوبات الأردني السرقة في المادة (٣٩٩) فقرة (١) منه بأنها "أخذ مال الغير المنقـــول دون رضاه" والسرقة المعتبرة جنحاً في القانون هي التي تنطبق عليه المادة (٤٠٦) من قانون العقوبات الأردني حيث جاء فيها: "يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات على السرقات التي تحصل في حال من الأحوال الآتية: ...٣- أ- أن يكون السارق خادماً بأجرة ويسرق مال مخدومه أو مال شخص أتى إلى بيت مخدومه أو مال صاحب البيت الذي ذهب إليه برفقة مخدومه، أو

الشريعة الإسلامية[١] ؛وذلك لأن الموظف اختلس مالاً وجد في حوزته بسبب وظيفته ، ولم يكـن قد أخذ مالاً من حيازة شخص خفية على حيازته بنية تملكه . واختلاس المال الـذي وجـد فـي حيازة الموظف بسبب وظيفته ليس إلا ضرباً من الخيانة والغلول[٢].لذا فـإن مـصطلح خيانـة

ب- أن يكون السارق مستخدماً أو عاملاً أو صانعاً أو تلميذاً في صناعة ويسرق من بيت أستاذه أو مخزنة أو معلمه أو

ج. أن يسرق شخص من المحل الذي يشتغل فيه بصورة مستمرة.

٤- أن يكون السارق صاحب خان أو نزل أو حوذياً أو نوتياً أو سائق سيارة وأمثالهم من أصناف النـاس وأتباعهم من أرباب الحرف ويسرق كل ما أودعه أو بعضه".

(١) الفرق بين السرقة والاختلاس وخيانة الأمانة.

الاختلاس: هو أن يأخذ الشيء بسرعة. فهو نوع من الخطف والنهب، وإنما استخفى في ابتـداء اختلاسـه بخلاف السارق.. وأما السرقة: فهي أخذ مال الغير على وجه الخفية والاستتار.

وأما خيانة الأمانة: فهي الأخذ لما في يده على وجه الأمانة .فالخائن إذن هو: من يأخذ المال خفية ويظهـر النصح للمالك. فالمختلس والخائن غير السارق . والفرق بينهما كما بينه ابن القيم حيث قال: "فإن الـسارق لا يمكن الاحتراز منه ، فإنه ينقب الدور ويهتك الحرز ويكسر القفل ، ولا يمكن صاحب المتاع الاحتـراز بأكثر من ذلك ، فلو لم يشرع قطعه لسرق الناس بعضهم بعضا ، وعظم الضرر واشتدت المحنة بالسراق ، بخلاف المنتهب والمختلس ، فإن المنتهب : هو الذي يأخذ المال جهرة بمرأى مـن النـاس ، فيمكـنهم أن يأخذوا على يديه ، ويخصلوا حق المظلوم ، أو يشهدوا له عند الحاكم. وأما المختلس: فإنه إنما يأخذ المـال على حين غفلة من مالكه وغيره ، فلا يخلو من نوع تفريط يمكن به المختلس من اختلاسه ، وإلا فمع كمال التحفظ والتيقظ لا يمكنه الاختلاس ، فليس كالسارق بل هو بالخائن أشبه، فالمختلس إنما يأخذ المـال مـن غير حرز مثله غالباً ، فإنه الذي يغافلك ويختلس متاعك في حال تخليك عنه وغفلتك عن حفظه وهذا يمكن الاحتراز منه غالباً ، فهو كالمنتهب". وبذلك يكون مفهوم الاختلاس في الشريعة الإسلامية خلاف مفهومـه في القانون ؛ لأن المختلس بالمعنى العام سارق لكنه لم يأخذ من حرز ، بل أخذ مما كان مطلعاً عليه ولذلك سمي بـ (عادي الظهيرة)، فهو معتد علنا، والمختلس في الظرف الحاضر قد يتلاعب بما تحت يديه مـن أوراق أو عقود مؤتمن عليها فيحدث بهذا التغيير والتلاعب مورداً مالياً لصالحه ، وفي دوائر الدولة غالبـاً ما تقع من المحاسبين وأمناء الصندوق ولجان المشتريات الذين ائتمنوا فخانوا الأمانة وتلاعبـوا ، فكانـت ثمرته مورداً مالياً يعود عليهم فهو سراق بالمعنى العام. وجريمة الاختلاس صورة من صور خيانة الأمانة ، حيث أن الأموال التي سلمت إلى الموظف العام سلمت له برضا الدولة أو برضا أصحابها علـى وفـق تصور وجود عنصر الثقة والأمانة في الموظف فلما فقد ذلك العنصر صار عديم الثقة مختلـساً ، فـصار خائن أمانة ، وهذا هو مفهوم الاختلاس الحقيقي ، فهو إذن صورة من صور خيانة الأمانة.فيكون الاختلاس في الشريعة الإسلامية هو السرقات المعتبرة جنحاً في القانون، وخيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية هـو اختلاس وإساءة الائتمان في القانون. إلا أن المشرع الأردني قد ميز بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان ، حيث شرط في الاختلاس أن يصدر من الموظف العام ، بينما لم يشترط ذلك في إساءة الائتمان ، علاوة على أن جريمة الاختلاس تفترض أن المال في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته ، بينما إساءة الائتمـان تتطلب أن يكون تسليم المال قد تم بناء على عقد من عقود القانون المدني. وعلى أي حال : بما أن جريمـة الاختلاس وخيانة الأمانة بمفهوميهما الشرعي يعاقب عليهما الجاني تعزيراً ، فيترك تقدير عقوبتيهما لـولي الأمر ، فإن تمييز القانون بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان في العقوبة بحيث شدد العقوبة على الأولى كونها صادر من موظف عام وخفف على الثانية كونها صادر من غير موظف عام يجـب إتباعـه ؛ لأن الجريمة في هذه الحالة من الجرائم التعزيرية ، وهي محرمة سواء اعتبرت في تكييفها اختلاسا أو خيانـة أمانة ، فلولي الأمر سلطة تقديرية في تحديد عقوبات الجرائم التعزيرية حسب ما يراه مناسباً لردع الجناة ، فإذا عاقب عليها بعقوبة معينة دون الأخرى يجب أن يطاع. السرخسي، المبسوط، ج١١، ص ٢٧٨ . ابـن قدامة، المغني، ج١٠، ص ٢٣٥. الشوكاني، نيل الأوطـار،ج٢ ، ص٣٧٢ .ج٧ ، ص١٤٧.ابـن القـيم، إعلام الموقعين، ج٢، ص ٨٠-٨١. ناصر، محمد عليوي، خيانة الأمانة وأثرها في العقـود الماليـة فـي الشريعة الإسلامية، ط١، الدار العلمية الدولية للنـشر ودار الثقافـة، عمـان، ٢٠٠١م، ص ١٣٢، ١٣٥. عودة، عبد القادر، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ط١٤، مؤسسة الرسالة، بيـروت، ١٤١٩هـ ١٩٩٨م، ج٢، ص ٥١٦.

(٢) المهدي، حسين بن محمد، الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، ٢٠٠٠م، ص ٨٣.

الأمانة في الشريعة الإسلامية يوافق مصطلح الاختلاس وإساءة الإئتمان في القانون، وهذا يتفــق مع ما ذهب إليه بعض القانونيين الذين اتجهوا إلى وصف الاختلاس بأنه صورة مشددة لجريمــة خيانة الأمانة.

وتأسيساً على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلــول وجــرَّم فعلهــا والأدلة من الكتاب والسنة والإجماع قاضية بذلك.

من الكتاب: ١) قــال الله تعــالى:M k l m n o p q r s t u v w x y z { | L[١]وقال الله تعالى M 9 : ; < = > ? @ A B C D E F G L[٢].

وجه الدلالة:

حرم الله سبحانه وتعالى أخذ مال الغير بغير وجه حق ، كأخذه بغير طيب نفس مالكه ورضاه ، فلا يجوز نهبه ، ولا سرقته ، ولا غصبه ، ولا خيانته ، ولا الاستيلاء عليه بغير وجه حق ؛ لأن كل ذلك من أكل مال الناس بالباطل[٣]. فالاختلاس إذن سواء أكان اختلاس أموال عامة أو خاصة هو أكل الأموال الناس بالباطل.

٢- قال الله تعالى: M g h i j k l m L[٤].

وجه الدلالة:

نهى الله سبحانه وتعالى في هذه الآية الناس عن خيانة الأمانة ، وشدد على عقوبتها حيث بينَّ رسول الله r أن من يغل يأتي يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته ، معذباً بحمله وثقله ومرعوباً بصوته ، وموبخاً بإظهار خيانته على رؤوس الإشهاد[٥].

---

(١) سورة البقرة: آية (١٨٨).
(٢) سورة النساء: آية (٢٩).
(٣) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٢، ص ٣٣٨، الجصاص، أحكام القرآن، ج١، ص٣١٢.
(٤) سورة آل عمران: آية (١٦١).
(٥) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٤، ص ٢٥٤، ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص٥٦٠.

من السنة:

١. حديث عبد الله بن بريدة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول"[١].

٢. حديث عدي بن عميرة الكندي رضي الله عنه قال: (سمعت رسول الله r يقول: "من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً يأتي به يوم القيامة". قال : فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأني أنظر إليه ، فقال : يا رسول الله أقبل عني عملك ، قال: "وما لك؟". قال : سمعتك تقول كذا وكذا. قال: "وأنا أقوله الآن من استعملناه منكم على عمل فليجئ بقليله وكثيره ، فما أوتي منه أخذ وما نهي عنه انتهى")[٢].

٣. حديث عبد الله بن عباس رضي الله عنهما قال:(حدثني عمر بن الخطاب قال : لما كان يوم خيبر أقبل نفر من صحابة النبي r فقالوا : فلان شهيد فلان شهيد ، حتى مروا على رجل فقالوا فلان شهيد، فقال رسول الله r: "كلا إني رأيته في النار في بردة غلها أو عباءة". ثم قال رسول الله r "يا ابن الخطاب اذهب فناد في الناس إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون". قال فخرجت فناديت "ألا إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون")[٣].

٤. حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: (قام فينا النبي r ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره ، قال: "لا ألفينَّ أحدكم يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء ، على رقبته فرس لها حمحمة ، يقول : يا رسول الله أغثني. فأقول : لا أملك لك شيئاً ، قد أبلغتك ، وعلى رقبته بعير له رغاء ، يقول :يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك ، وعلى رقبته صامت فيقول : يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك ، أو على رقبته رقاع تخفق ، فيقول : يا رسول الله أغثني ، فأقول : لا أملك لك شيئاً قد ابلغتك")[٤].

وجه الدلالة:

---

(١) أخرجه أبو داود في كتاب: الخراج والفئ والإمارة باب: في أرزاق العمال (حديث: ٢٩٤٥). وابن خزيمة في (صحيحه) كتاب: الزكاة، باب: فرض الإمام للعامل على الصدقة رزقاً (حديث: ٢٣٦٩) وقال محققه الأعظمي: إسناده صحيح. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب : الصدقات.باب: الترغيب في العمل على الصدقة (حديث: ٧٧٩) (١/ ١٩١).

(٢) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال (حديث: ١٨٣٣) (١٠٧/١).

(٣) أخرجه مسلم في كتاب: الإيمان، باب: تحريم الغلول (حديث: ٣٢٣)(١/ ٧٥).

(٤) أخرجه البخاري في كتاب: الجهاد باب: الغلول (حديث: ٣٠٧٣).ومسلم في كتاب الإمارة، بـــاب: خلـــط تحريم الغلول (حديث: ٤٨٣٩) (٦/ ١٠).

نهى رسول الله r عن خيانة الأمانة وغلظ في تحريمها وشدد على عقوبتها ، حيث بين أن من يغل شيئاً يأتي به يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته ، معذباً بحمله وثقله ومرعوباً بصوته وموبخاً بإظهار خيانته ، ليفتضح به على رؤوس الأشهاد ،سواء كان هذا المغلول حيواناً أو ثياباً أو ذهباً أو فضة ، وفي هذا حث للعمال على الأمانة وتحذيرهم من الخيانة[١].

الإجماع:

أجمع المسلمون على تحريم الغلول وأنه من الكبائر [٢].

-عقوبة الاختلاس:

تأسيساً على ما تقدم فقد حرم الإسلام الاختلاس ، ولم ينص على مقدار عقوبته بصفته من العقوبات التعزيرية التي يترك تقديرها إلى القاضي حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة. قال رسول الله r أنه قال: "ليس على خائن ولا منتهب ولا مختلس قطع"[٣]. وعلى المختلس رد ما اختلسه من مال[٤].

---

(١) الشوكاني، محمد بن علي ، نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الخيار ، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت، ج٤، ص ٢٣٢. ، النووي، شرح صحيح مسلم، ج٢، ص ١٢٨- ١٣٠. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج٤، ص ٢٥٤.

(٢) النووي، شرح صحيح مسلم، ج١٢، ص ٤١٧. الشوكاني، نيل الأوطار، ج٤، ص ٢٣٢.

(٣) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ١٥١١٢) (٣/ ٣٨٠) قال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده على شرط مسلم رجاله ثقات رجال الشيخين.وأبو داود في كتاب الحدود، باب: القطع في الخلسة والخيانة (حديث: ٤٣٩٢) (٢/ ٥٤٢). والترمذي في كتاب الحدود، باب: ما جاء في الخائن والمختلس (حديث: ١٤٤٨) (٤٢/٤) وقال: هذا حديث حسن صحيح والعمل على هذا عند أهل العلم . الالباني (صحيح الجامع) (٥٤٠٢)(٩٥٢/٢)وقال : صحيح .

(٤) النووي، شرح صحيح مسلم، ج١٢، ص٢١٧،ج٢، ص١٣٠.القرطبي، جامع لأحكام القرآن، ج٤، ص ٢٦٠.

الفصل الرابع

وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية

المبحث الأول : السلطة الحاكمة (الدولة)

المبحث الثاني : القائد الإداري .

المبحث الثالث : الرقابة .

المبحث الرابع : التنظيم الإداري .

المبحث الخامس: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري

الفصل الرابع

وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية

تمهيـــــد

الإسلام منهج حياة وعقيدة ، ومنهج الحياة الإسلامية منهج متكامل يوازن بين متطلبـــات الروح والجسد فلا يطغى جانب على آخر فيه ، فالإنسان مكون من الـــنفس والـــروح والقلـــب والعقل ، وكلها يجري عليها من الصفات المهلكات والمنجيات[١].

لذا على الفرد أن يوازن بينها تحت مظلة قــول الله تعــالى: M3 4 5 6 7 8 9

: ; < = ?@ A B C D E F G H I J K L M N L[٢].

وقول الله تعالى: Mوَٱبۡتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلۡأٓخِرَةَۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنۡيَاۖ وَأَحۡسِن كَمَآ أَحۡسَنَ ٱللَّهُ إِلَيۡكَۖ وَلَا تَبۡغِ ٱلۡفَسَادَ فِي ٱلۡأَرۡضِۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُفۡسِدِينَ L[٣].ولكن في إطار قول الله تعـــالى: MW X L[٤]

وقول الله تعالى: Mوَلَا تُسۡرِفُوٓاْۚ إِنَّهُۥ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُسۡرِفِينَ L[٥]. وقول الله تعالى: Mوَلَا تُبَذِّرۡ تَبۡذِيرًا L[٦].

وعلى المسلم أن يتحصن من الشيطان ، وأعظم ما يحصن من مكوناتـــه القلـــب ، قـــال رسول الله **r** : "إلا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجـــسد كله، ألا وهي القلب"[٧].

فما العلاج في دفع الشيطان العدو وحفظ هذا الحصن[٨] ، إذ "التدبير قبل العمل يؤمنـــك من الندم"[٩] كما قال علي لابنه الحسين رضي الله عنهما ، والحكمة تقول: "الوقايـــة خيـــر مـــن قنطار علاج ؟ ". قد عمل الإسلام على حفظ هذا الحصن من خلال أربعـــة مرتكـــزات ، متـــى طبقت صلح الجسد كله ، وهي "السلطة الحاكمة، القائد الإداري، الرقابة، والتنظيم الإداري".

وتأسيساً على هذا سأتناول البحث في هذا الفصل في عـــلاج الإســـلام للفـــساد الإداري وحفظ هذا الحصن ، ومدى تطبيق الإدارة الحديثة لذلك ، ثم أتعرض للحـــديث عـــن التجربـــة الأردنية حيث قسمت الفصل إلى خمسة مباحث هي:

---

(١) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج٣، ص٤.
(٢) سورة الأعراف: آية (٣٢).
(٣) سورة القصص: آية (٧٧).
(٤) سورة هود: آية (١١٢) .
(٥) سورة الأنعام: آية (١٤١).
(٦) سورة الإسراء : آية (٢٦).
(٧) سبق تخريجه ص٦٣ .
(٨) المقصود به: هو الإدارة كون الإدارة هي قلب المجتمع المؤسسي.
(٩) بن سلامة ، أبو عبد الله محمد القضاعي ، دستور معالم الحكم ومأثور مكارم الشيم من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ص٢٠ .

المبحث الأول : السلطة الحاكمة (الدولة) .

المبحث الثاني : القائد الإداري .

المبحث الثالث : الرقابة .

المبحث الرابع : التنظيم الإداري.

المبحث الخامس : التجربة الأردنية .

المبحث الأول

السلطة الحاكمة (الدولة)

على ولي الأمر أن يدرك عظم ما ملكه الله تعالى من السلطان ، وأن يؤدي حق الله تعالى فيه ، فإنما هو عبد الله تعالى ، ومسؤول يوم القيامة عن سلطانه. قال رسول الله r : "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته"[١] .

ومن الرعية التي يسأل عنها يوم القيامة الموظف ، فعليه أن يوجد من الموظفين من يخفف عنه مسألة الحساب يوم القيامة، وعليه أن يعلم أن حقيقة سلطانه "النظر في مصالح الأمة لدينهم ودنياهم ، فهو وليهم والأمين عليهم ، ينظر لهم ذلك في حياته ، ويتبع ذلك أن ينظر لهم بعد مماته ، ويقيم لهم من يتولى أمورهم كما كان هو يتولاها ، ويثقون بنظره لهم في ذلك كما وثقوا به فيما قبل"[٢] إذ هو الزمان إن صلح صلحَ الزمانُ وإن فسدَ فسد ، كما قال الأحنف بن قيس لمعاوية رضي الله عنه عندما سأله : "كيف الزمان ؟ فقال: أنت ،إن صلحتَ صلح الزمان وإن فسدتَ فسد الزمان"[٣].

وتأسيساً على ذلك فقد عنيت الإدارة الإسلامية بوضع القواعد لاختيار الموظف التي يعد وجودها سبباً من أسباب الصلاح ، وهذه القواعد هي: الأمانة والقوة واختيار الأصلح.

المطلب الأول : القاعدة الأولى : الأمانة :

على الموظف أن يدرك حقيقة وظيفته وأهميتها ، وأنها مسؤولية من المسؤوليات التي ألقيت على عاتقه ، وأنها من الأربع التي يسأل عنها يوم القيامة. قال رسول الله r : "لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن علمه فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟ "[٤].

فالوظيفة نعمة من نعم الله عز وجل من قام بحقها نال من السعادة ما لا نهاية له ولا سعادة بعده ، ومن قصر عنه النهوض بحقها حصل في شقاوة لا شقاوة بعدها إلا الكفر بالله تعالى[٥]. قال رسول الله r : "ليوشكن رجل يتمنى أنه خَرَّ من الثريا ولم يل من أمر الناس

---

(١) أخرجه البخاري في كتاب: الاستقراض، باب: العبد راع في مال سيده ولا يلي عملاً إلا بإذنه (حديث: ٢٤٠٩) .ومسلم في كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر والحث على الرفق بالرعية (حديث: ١٨٢٩) (٣/ ١٤٥٩).

(٢) ابن خلدون، المقدمة، ص٢٦٦.

(٣) الغزالي ، التبر المسبوك، ص٧٣.

(٤) أخرجه الترمذي في كتاب: صفة القيامة والرقائق والورع، باب: ما جاء في شأن الحساب والقصاص (حديث:٢٤١٨) (٥٢٩/٤). وفي باب: القيامة (حديث: ٢٤١٧) (٤/ ٦١٢) وقال: هذا حديث حسن صحيح، الألباني: (صحيح الترغيب والترهيب) (حديث: ١٢٦) (١/ ١٣٠). وقال: حديث حسن صحيح،

(٥) الغزالي، التبر المسبوك، ص١٤.

شيئاً"[١]. وقال رسول الله r : "ويل للأمناء ليتمنين أقوام يوم القيامة أنَّ ذوائبهم كانت معلقة بالثريا يتذبذون بين السماء والأرض ولم يكونوا عملوا على شيء"[٢].

والقاعدة الرئيسية في الأمانة قول الله تعالى: M إِنَّا عَرَضْنَا ٱلْأَمَانَةَ عَلَى ´ µ ¶

¸ أَن يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا ٱلْإِنسَٰنُ إِنَّهُۥ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا L [٣]. وقول الله تعالى: M ~ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِيُّ ٱلْأَمِينُ L [٤]. وقول رسول الله r : "العامل بالحق على الصدقة كالغازي في سبيل الله حتى يرجع إلى بيته "[٥].

ومما يضفي على الوظيفة مفهوم الأمانة وجهان:

الوجه الأول: مراعاة شروط الجدارة في التعيين بها والترقية إليها ، أو الاستفادة من مجالات الشؤون الوظيفية المتعلقة بها[٦].

ومفهوم الجدارة يعني: اختيار الموظف عن طريق امتحانات "اختبارات" الجدارة والتي تتمثل في إجراء المسابقات العامة[٧] التي تكشف مدى صلاحية بعض الأشخاص لتولي المركزية الوظيفية.

والضمانات الإسلامية لتطبيق مبدأ الجدارة مقيدة بضمانتين أساسيتين[٨]:

الأولى: أن لا يختار للقيادة من يطلبها أو يحرص على أن ينالها. فيجب أن يولّى على الأعمال أهل الحزم والكفاية والصدق والأمانة ، وتكون التولية للغَنَاء - أي للنفع والكفاية - لا للهوى ،

---

(١) أخرجه أحمد في (مسنده) حديث: ١٠٩٤٠) (٢/ ٥٣٦) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن.والحاكم في (المستدرك) كتاب: الأحكام (حديث: ٧٠٥١) (٤/ ١٠٢) وقال :هذا حديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه . وابن حبان في (صحيحه) كتاب : السير ، باب : ذكر الأخبار عما يتمنى الأمراء أنهم ما ولوا مما شيئاً(حديث: ٤٤٨٣) (٣٣٦/١٠) . الألباني (صحيح الجامع)(حديث:٥٤٨٦) (٩٦٣/٢) وقال: حسن.

(٢) أخرجه أحمد في (مسنده) حديث (٨٦٢١) (٢/ ٣٥٢) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده حسن. والحاكم في (المستدرك) كتاب: الأحكام (حديث: ٧٠١٦) (١٠٢/٤) وقال: هذا حديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي في التلخيص. الهيثمي (مجمع الزوائد) (حديث : ٩٠١٧) (٣٢٦/٥) .

(٣) سورة الأحزاب: آية (٧٢).

(٤) سورة القصص: آية (٢٦).

(٥) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ١٧٣٢٤) (٤/ ١٤٣)، وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده حسن، والحاكم في (المستدرك)، كتاب: الزكاة (حديث: ١٤٧٣) (١/ ٥٦٤)، وقال: حديث صحيح على شرط مسلم ولم يخرجاه.الهيثمي ، كنز العمال (حديث : ٥٩١٤) (٣٣٤/٦) . الألباني، (صحيح الجامع) (حديث:٤١١٧) (٧٥٧/٢). وقال: صحيح.

(٦) العكايلة ، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري، ص ٩٧٣.

(٧) أبو شادي، محمد إبراهيم (١٩٩٠م) ، طرق اختيار القيادات في البنوك الإسلامية في ضوء المنظور الإسلامي ، في محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط١، جده، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٦هـ/ ١٩٩٥م، ص ٥١٣.

(٨) أبو شادي ، طرق اختيار القيادات ، ص٥١-٥٣.

وملاك الولايات وأساسها : أن لا يولّى الأعمال طالب لها ولا راغب فيها[(١)] ؛ فإن في ذلك محافظة على أمانة الحكم ؛ لأن الوظيفة أو الولاية في الإسلام أمانة ، وهي خزي وندامة يوم القيامة إلا من أدى الذي عليه لها ، وهو ما يؤدي إلى محافظة عمال الإدارة على أداء واجباتهم على الوجه الذي يقضى به الشرع الإسلامي[(٢)].

لذلك قال رسول الله r لابني عم أبي موسى الأشعري رضي الله عنه عندما قال أحدهما: يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، فقال الآخر مثل ذلك ، فقال رسول الله r "إنا والله لا نولي هذا العمل أحداً يسأله أو حرص عليه"[(٣)].

الثانية: أن لا يكون سبب الاختيار المودة أو القرابة. فالوظيفة العامة واجب وتكليف شرعي لها شروط وأعباء ، فينبغي ألا تسند إلا لمن توفرت فيه شروطها ومؤهلاتها القائمة على أساس المقدرة والجدارة والأمانة والعدل، أما الاعتبارات الاجتماعية أو العرفية أو العشائرية فلا تأثير لها في عملية التوظيف في الدول الإسلامية التي تساوى بين الناس [(٤)]. وهو ما أكده عمر رضي الله عنه بقوله: "من استعمل رجلاً لمودة أو قرابة لا يحمله على استعماله إلا ذلك فقد خان الله ورسوله والمؤمنين"[(٥)].

الوجه الثاني: إضفاء مفهوم الخدمة على الوظيفة لا مفهوم السيادة وأنها مسؤولية يسأل عنها يوم القيامة[(٦)]. فإذا تولى الموظف الوظيفة فعليه أن لا يعد ذلك مغنماً ، بل تكليفاً سامياً حتى يكون مِن بَين مَن قال الله تعالى عنهم: ﴿تِلْكَ ٱلدَّارُ ٱلْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِى ٱلْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَٱلْعَٰقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾[(٧)].

وقد قال عثمان رضي الله عنه لعماله في كتابه إليهم: "أما بعد فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، وإن صدر هذه الأمة خلقوا رعاة، ولم يخلقوا جباة، وليوشكن أئمتكم أن يصيروا جباة، ولا يكونوا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطع الحياء

(١) الطرطوشي، سراج الملوك، ج٢، ص ٥٦٠.
(٢) النادي، فؤاد محمد (١٩٩٠م) ، بعض المفاهيم الإدارية والسياسة من منظور إسلامي، في محمد عبدالله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط١، جده، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٦هـ/ ١٩٩٥م، ص ١٠٠.
(٣) أخرجه مسلم في كتاب : الإمارة ، باب : النهي عن طلب الإمارة والحرص عليها (حديث ١٧٣٣) (١٤٥٤/٣).
(٤) أبوسن، الإدارة في الإسلام، ص٤٤- ٤٥.
(٥) ابن الجوزي، المناقب، ص ٧٧، المبرد ، يوسف بن حسن بن عبد الهادي (ت٩٠٩هـ)، محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، ط١، (تحقيق : عبد العزيز بن عبد المحسن) ، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية ، المدينة المنورة ، ١٤٢٠ -٢٠٠٠م ، ج١، ص٣٧٤.
(٦) العكايلة ، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري ، ص ٩٧٤.
(٧) سورة القصص: آية (٨٣).

والأمانة والوفاء ، ألا وإن أعدل السيرة : أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم، فتعطوهم ما لهم، وتأخذونهم بما عليهم"[١].

وهو ما نص عليه الدستور الأردني حيث نصت المادة (٢٢) منه على أن :" ١- لكل أردني حق في المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة .٢- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة ولإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات "

وهو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (٤١) منه : " أ- يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية وفق الاحتياجات التي تم إقرارها في جداول تشكيلات الوظائف بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبادئ الشفافية والعدل وتكافؤ الفرص ".

وجاء في الفصل الثاني عشر تحت عنوان (الترفيع وتعديل الأوضاع وإشغال الوظائف الإشرافية) تحت عنوان (إشغال الوظائف الإشرافية) المادة (٨٩) منه : " ب- تتم عملية الاختيار من بين الموظفين الذين تنطبق عليهم شروط إشغال الوظائف الإشرافية وفق أسس الكفاءة والجدارة .ج- يجوز ترشيح أكثر من موظف ممن تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة وإجراء امتحانات تنافسية أو مقابلات أو كليهما من اللجنة التي تشكل لهذه الغاية "

المطلب الثاني : القاعدة الثانية : القوة :

وقاعدتها الرئيسية أيضاً قول الله تعالى: M ~ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ L ، وقول رسول الله r : "المؤمن القوي خير وأحب إلى الله من المؤمن الضعيف وفي كل خير"[٢].

فعلى المسؤول أن يراعي في اختيار الموظف ضمن هذه القاعدة ما يوافق طبيعة الوظيفة التي ستوكل إلى الموظف وإلى ذلك يشير الإمام ابن تيمية رحمه الله بقوله: "والقوة في كل ولاية بحسبها ، فالقوة في إمارة الحرب: ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة بالحروب والمخادعة فيها - فإن الحرب خدعة - وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب وكر وفر ونحو ذلك ، قال الله تعالى: Mوَأَعِدُّواْ © مَّا ٱسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ ٱلْخَيْلِ

---

(١) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٢، ص ٥٩٠.
(٢) أخرجه مسلم في كتاب: القدر، باب: في الأمر بالقوة وترك العجز (حديث: ٢٦٦٤) (٤/ ٢٠٥٢).

تُرۡهِبُونَ بِهِۦ ´ µ ¶ L[١].... والقوة في الحكم بين الناس، ترجع إلى: العلم بالعدل الذي عليه الكتاب والسنة، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام"[٢].

والقوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلاً للوظيفة هي القدرة المؤهلة للنهوض بالعمل المسند إلى المكلف ، فقد يكون الموظف قادراً على القيام بالعمل مع الضعف أو التقصير فيولى من هو أكثر منه كفاية[٣]. قال عمر رضي الله عنه: "إني لأتحرج أن أستعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه"[٤]. لذلك عندما ولى شرحبيل بن حسنة على الشام، ثم عزله، وأضاف عمله إلى معاوية بن أبي سفيان فقال شرحبيل يسال الخليفة : " أعن سخطة نزعتني ؟ قال : لا ، ولكن رأينا من هو أقوى منك ، فتحرجنا من الله أن نقرك وقد رأينا من هو أقوى منك " [٥].

ثم إن القوة المطلوبة للعمل تتنوع إلى قوة بدن ولياقة صحية، وقوة عقل ورأي أو مؤهل علمي، وقوة قلب أو مؤهلات نفسية وشخصية ، وعليه فإن الإدارة الإسلامية تشترط في الموظف العام شروطاً تعود إلى الاستيثاق من قوته وقدرته على الكفاية في العمل من أهمها[٦]:

أولا: المؤهلات العلمية والفنية والشخصية.

ثانياً: اللياقة الصحية.

وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: المؤهلات العلمية والفنية والشخصية:

اهتم الإسلام بالعقل الذي هو وسيلة العلم ، وبنى عليه التكاليف الشرعية - فالمرء لا يحاسب إن لم يكن ذو عقل كما هو معلوم بالشرع - إذ جعل الله تعالى الإنسان أفضل مخلوقاته وميزه عن غيره بالعقل والعلم ، وعلمه بالقلم ما لم يعلم ، فالعلم أساس الأعمال وإمامها ومصححها ، فكما أنه لا فائدة للعلم بالأعمال كذلك لا ينتفع عمل بلا علم. فالعلم والعمل توأمان لا ينفكان عن بعضهما[٧].

---

[١] سورة الأنفال، آية (٦٠).

[٢] ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص١٨.

[٣] القرشي ، غالب عبد الكافي ، أوليات الفاروق في السياسة والإدارة والقضاء ، دار الوفاء ، المنصورة ، ١٤٢٩- ٢٠٠٨م، ج٢، ص ٢٥٠.

[٤] المتقي الهندي، كنز العمال، (حديث: ١٤٣٣٣) (٥/ ٧٦٩)، ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٣، ص ٣٠٥.

[٥] رواه ابن أبي شيبة (المصنف) (١٨٩/٦) . الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٢، ص ٤٩٠. آل عيسى ، عبد السلام بن محسن ،دراسة نقدية في المرويات الواردة في شخصية عمر بن الخطاب وسياسته الإدارية رضي الله عنه ، ط١١ ، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية ، المدينة المنورة ، ١٤٢٣هـ ـ٢٠٠٢م، ج٢ ، ص٦٢٧ وقال : الأثر حسن .

[٦] عبد الهادي ، حمدي أمين، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن الأصول العامة ، ط٥ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥م، ص ١٨٩. سليمان، الوظيفة العامة ، ص ٢١٠- ٢١١.

[٧] عيسى، حقائق عن التصوف، ص٧٠

ولما كانت الإدارة الإسلامية تسعى إلى إيجاد موظف يؤدي عمله على أتم وجـــه ، فقــد حرصت على أن توجد الموظف المؤهل علمياً وفنياً وشخصياً .لذا فقد تــضافرت الأدلـــة مـــن الكتاب والسنة على فضل العلم والعلماء .قال الله ســبحانه وتعــالى: Q P O N M L KM R S T U VW X Y Z] \ [^ _ `ab L[١].وقال الله تعــالى: Mيَرۡفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ مِنكُمۡ وَٱلَّذِينَ à ٱلۡعِلۡمَ â L[٢].وقــال الله تعـــالى: Mقُلۡ هَلۡ يَسۡتَوِي ٱلَّذِينَ يَعۡلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعۡلَمُونَۗ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُواْ ٱلۡأَلۡبَٰبِ L[٣].وقال الله تعالى: Mإِنَّمَا يَخۡشَى ٱللَّهَ مِنۡ عِبَادِهِ ´ L[٤].

وقال رسول الله r : "طلب العلم فريضة على كل مسلم"[٥]. وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال : سمعت رسول الله r يقول: "من سلك طريقاً يلتمس فيه علماً سهل الله له طريقاً إلـــى الجنة، وإن الملائكة لتضع أجنحتها لطالب العلم رضاً بما يصنع، وإن العالم ليستغفر له من فـــي السموات ومن في الأرض حتى الحيتان في الماء، وفضل العالم على العابد كفضل القمر علـــى سائر الكواكب، وإن العلماء ورثة الأنبياء، وإن الأنبياء لم يورثوا ديناراً ولا درهماً، إنما ورثوا العلم فمن أخذه أخذ بحظ وافر"[٦].

قال الجويني: "يكفي من البصيرة : المؤهل العلمي والفني ما ينتهض ركناً وذريعة إلـــى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض، فالذي ينتصب بجباية الصدقات ينبغي أن يكـــون بصيراً بالأموال الزكائية، ونصبها وأوقاصها ، وما أوجبه الله فيها" [٧].

واختلال المؤهل العلمي يؤدي إلى اختلال الوظيفة ويعجزها من تحقيق أهدافها.

ويلفت القلقشندي النظر إلى أثرين سلبيين من آثار اســتعمال العــاجز أو الجاهــل فـــي الوظائف العامة[٨]:

---

(١) سورة العلق : آية (١-٥).
(٢) سورة المجادلة : آية (١١).
(٣) سورة الزمر: آية (٩).
(٤) سورة فاطر: آية (٢٨).
(٥) سبق تخريجه ص٥٩.
(٦) أخرجه: أحمد في (مسنده) (حديث: ٢١٧٦٣) (٥/ ١٩٦)، قال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره .وأبو داود في (سننه) في كتاب: العلم، باب: الحث على طلب العلم (حديث: ٣٦٤١) (٢/ ٣٤١)، والترمذي فـــي (سننه) كتاب : العلم ، باب : فضل العلم (حديث: ٢٦٤٦) (٢٨/٥). وقال: هذا حديث حسن. وابن حبـــان في (صحيحه) كتاب: العلم، باب: الزجر عن كتبه المرء السنن (حــديث: ١٨٨) (١/ ٢٨٩) قـــال محققـــه شعيب الأرنؤوط: حديث حسن.
(٧) الجويني، الغياثي، ص ١٣٦.
(٨) سليمان ، الوظيفة العامة ، ص ٢١٢- ٢١٣. القلقشندي، صبح الأعشى، ج١، ص١١٥. ج١، ص١٧٢

الأول : إن نقص كفاءة أحد العاملين في التنظيم عن بقية زملائه، يولد في نفسه الحقد عليهم، وهذا يؤدي إلى التنافر والصراع في التنظيم، وهو أمر مضر بالعمل.
الثاني : أن نقص الكفاءة في العاملين في مهنة ما إذا انتشر بينهم أدى إلى انخفاض شأن هذه المهنة أو الوظيفة، وعاد ذلك فساداً على المنتفعين بها والعاملين فيها على السواء.

والقول باشتراط المؤهلات العلمية والفنية والشخصية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (٤١) منه : " ...ب- تحدد الدوائر من خلال نماذج يعدها الديوان لهذه الغاية جميع الوظائف المطلوبة وفق فئاتها ودرجاتها ووصفها الوظيفي والتخصص المناسب ، وأي مهارات أو خبرات مطلوبة لإشغالها ....د- باستثناء التعيين على وظائف الفئة الثالثة ، تقوم الدوائر بالطلب من ديوان ترشيح طالبي التوظيف لتعبئة شواغرها وفق التخصصات والمؤهلات المناسبة لشغل الوظائف الشاغرة خلال شهر واحد من تاريخ صدور جدول تشكيلات الوظائف "
ثانياً: اللياقة الصحية :

على الدولة أن تراعي فيمن تسعى لتوظيفه أن يكون متمتعاً بسمات جسمية مؤهلة لممارسة عمله، وإن كانت بعض الأعمال يمكن قبول عمل من تنقصه بعض السمات الشخصية - كالآذان في حق الأعمى- إنما المقصود بذلك :قدرة الموظف على أداء عمله الذي سيناط به على أتم وجه.

ولذلك كان من الصفات الطبيعية للقائد : أن يكون تام الأعضاء قواها مواتية أعضاءها على الأعمال التي شأنها أن تكون بها، ومتى همَّ عضوٌ ما مِن أعضائها بعمل، يكون به أتى عليه بسهولة[١].

وقد ذكر الماوردي في الشروط المعتبرة في الإمامة : سلامة الحواس من السمع والبصر واللسان ؛ ليصح معها مباشرة ما يدرك بها ، وسلامة الأعضاء من نقص يمنع من استيفاء الحركة وسرعة النهوض[٢]. فإذا طرأ على بدنه من نقص في الحواس أو الأعضاء ، فالذي لا يمنع حينئذ من صحة الإمامة في عقد ولا استدامة، هو: ما لا يؤثر فقده في رأي ولا عمل ولا نهوض ولا يشين في المنظر[٣].

---

(١) عبد الهادي، الفكر الإداري ، ص ٢٥٦.
(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٩.
(٣) المرجع السابق، نفسه، ص ٤٣- ٤٨.

فاشتراط الصحة الجيدة وسلامة الحواس والأعضاء ؛ من أجل إنجاز العمل على أحسن وأدق وجهة وأكمله، وليس المراد به اشتراط الجمال في هذه الأعضاء، إذ أن في المرض أو النقص أو الضعف سبب في تأخر إنجاز العمل، أو عدم إتمامه على الوجه المراد [١].

ومع هذا فقد كلف الله سبحانه وتعالى الإنسان في جميع أمور الحياة جميعا حسب طاقته المتفاوتة، فيقدم بما عليه من طاعة وعبادة وعمل وفق القدرات الذاتية[٢].

قال الله تعالى: M لَا يُكَلِّفُ © نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا ¶ تُؤَاخِذْنَآ إِن نَّسِينَآ أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَآ إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُۥ عَلَى ٱلَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِۦ L[٣].يقول سيد قطب في تفسير الآية إن (العقيدة تعترف بالإنسان إنساناً لا حيواناً ولا حجراً، ولا ملكاً، ولا شيطاناً ، تعترف به كما هو بما فيه من ضعف وما فيه من قوة، وتأخذه وحدة شاملة مؤلفة من جسد ذي نوازع وعقل ذي تقدير، وروح ذي أشواق، وتفرض عليه التكاليف ما تعطي وتراعي النسق بين التكليف والطاقة بلا مشقة ولا إعنات، وتلبي كل حاجات الجسد والعقل والروح في تناسق يمثل الفطرة، ثم تحمل الإنسان بعد ذلك تبعة اختياره للطريق الذي يختار "[٤].

وعلى هذا يجب على الإدارة عند تعيينها لموظفيها أن تراعي فيهم هذه القدرات الفردية ، فإن هناك أموراً لا يستطيع بعض الأفراد القيام بها نتيجة عدم قدراتهم الجسدية أو العقلية ، فلا بد عليها إذن من أجل نجاح العملية الإدارية أن تراعي هذه الفوارق بين الموظفين.

واشتراط اللياقة الصحية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (شروط التعيين) في المادة (٤٣) منه : " يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون : ... ج-سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص ، على أنه

---

[١] عبيدات، زهاء الدين، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ط١ ، دار البيارق، عمان، ١٤٢٢هـ/ ٢٠٠١م، ص ٢٣٤.

[٢] حرب، سامح حسن (٢٠٠٢م) ، مبادئ الأسلوب الإداري في الإسلام، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، ص٥٤.

[٣] سورة البقرة : آية (٢٨٦) .

[٤] قطب، في ظلال القرآن،ج١ ، ص٣٤٤.

يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص "

المطلب الثالث : القاعدة الثالثة: اختيار الأصلح (وضع الموظف المناسب في المكان المناسب).

يركز الإسلام على اتخاذ الصلاحية أساساً لتولي الوظائف العامة والقيادية ، بحيث لا يجوز تولية من لا صلاحية له ، أو ترك الأصلح وتعيين الأقل صلاحية ، ذلك أن الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، بل هي معيار حقيقي لتقدمها، والموظف في حقيقته هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة[١].

وقد حذر النبي r من هذا الأمر ، حيث قال رسول الله r "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة؟ " قال: كيف إضاعتها يا رسول الله قال: " إذا أسند الأمر إلى غيره أهله فانتظر الساعة"[٢]. وقد قيل: "استعينوا على كل صنعة بصالح أهلها"[٣]. "فيجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين من هؤلاء وغيرهم أن يستعمل فيما تحت يده في كل موضع أصلح من يقدر عليه ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية أسبق في الطلب"[٤].

ومبدأ اختيار الأصلح هو من القواعد المقررة في نظام الإدارة الإسلامية قائم في حقيقته على مبدأ الاختبار، وهذا ما وصى به علي رضي الله عنه مالك بن الأشتر عندما ولاه مصر فقال: "ثم لا يكن اختيارك إياهم على فراستك واستنامك وحسن الظن منك، فإن الرجال يتعرفون لفراسات الولاة بتصنعهم وحسن حديثهم ، وليس وراء ذلك من النصيحة والأمانة شيء، ولكن اختبرهم بما ولوا للصالحين قبلك ، فاعمد لأحسنهم كان في العامة أثراً، وأعرفهم بالأمانة وجهاً، فإن ذلك دليل على نصيحتك لمن وليت أمره"[٥].

---

(١) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص٧.

(٢) سبق تخريجه ص٢٩.

(٣) ورد هذا على أنه حديث عن النبي r ولكنه حديث موضوع. أخرجه السخاوي، شمس الدين محمد بن عبد الرحمن (ت٩٠٢هـ) ، المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة ، دار الكتاب العربي(حديث: ١٠٥) (١/ ١١٣) ، العجلوني، إسماعيل بن محمد (ت١١٦٢هـ) ، كشف الخفاء ومزيل الإلباس عما اشتهر من الأحاديث على ألسنة الناس ، ط٣ ، دالر الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م، (حديث٣٤٠) (١/ ١٢٢).وهو في علم الإدارة صحيح المعنى إذ يتضمن حرص الإدارة على استعمال الأصلح في كل مكان وزمان ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب .

(٤) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص١٣٨.

(٥) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج١٧، ص٧٧

وقد يكون الاختبار موقفاً يرى فيه حسن تصرف المراد توليته ومعالجته للقضايا التي تطرح أمامه .فلما أراد عمر بن هبيرة[١] أن يولي إياس بن معاوية على احد الولايات أجرى له اختباراً انطوى على عدة أسئلة كانت لازمة للاستيثاق من صلاحيته لهذه الوظيفة ، فقد سأله عمر:" أتقرأ القرآن؟ قال: نعم. قال: فهل تفرض الفرائض؟ قال: نعم، قال: فهل تعرف من أيام العرب شيئاً؟ قال: أنا بها أعلم. قال: فهل تعرف من أيام العجم شيئاً؟ قال: أنا بها أعلم، قال عمر: إني أريد أن أستعين بك، قال: إياس، إنَّ فيَّ ثلاثاً لا أصلح معهن للعمل، قال عمر: ما هن؟ قال إياس: أنا دميم كما ترى، وأنا حديد، وأنا عيّ، قال عمر، أما الدمامة فإني لا اريد أن أحاسن بك، وأما العيُّ فإن أراك تعرب عن نفسك، وأما سوء الخلق فيقومك السوط[٢].

ومن صور الاختبار لاختيار الأصلح :

١. المقابلة الشخصية- أي الاختبار الشفهي
٢. الاختبار التحريري.
٣. الاختبار العملي، كما إذا كانت الوظيفة مهنية.
٤. التجربة لمدة معينة، كأن يعمل ثلاثة أشهر بمكافأة، مالية تحت الاختبار وقبل توقيع أي التزام تعاقدي[٣].

وتأسيساً على هذا يجب على ولي الأمر أن يختار لكل وظيفة أكفأ من عنده ، فإذا فعل ذلك كف الناس عن المطالبة بوظيفة أو رئاسة ، أو أن يتطلعوا إلى ولاية ؛ لأن حقهم في ذلك كله سوف يأتيهم دون طلب أو رجاء أو سؤال أو وساطة أو رشوة أو غير ذلك من أساليب الفساد التي تتخذ للوصول إلى ما يريدون ؛ إذ كل وظيفة وكل رئاسة سوف يشغلها أقدر الناس عليها ، وسوف يأتي لكل شخص ما يستطيع القيام به والنهوض به ، أما إذا خرج عن هذه القاعدة فعدل عن تعيين الأكفاء ، واتجه إلى غيره وأطاع هواه وقرابته وصداقته ، فعند ذلك يصرف الناس إلى البحث عن وظيفة ورئاسة ولو كان ذلك بالوسائل غير المشروعة للحصول على مبتغاهم ، وبذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وخان أمانته التي أمره الله بحفظها

---

[١] هو: أبو المثنى عمر بن هبيرة بن سعد بن عدي ، أمير من الدهاء الشجعان، ولاه عمر بن عبد العزيز الجزيرة، وفي خلافة يزيد بن عبد الملك ولاه إمارة العراق وخراسان، فكانت إقامته في الكوفة، ثم عزله هشام بن عبد الملك سنة (١٠٥هـ) ومات سنة ١١٠هـ، انظر، الزركلي ،الأعلام (٥/ ٦٨-٦٩)، ابن خلكان ، وفيات الأعيان (٢/ ٧١) .

[٢] الطرطوشي، سراج الملوك، ج٢، ص ٥٨٨. ابن قتيبة، عيون الأخبار، ج١، ص٧.

[٣] الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، الرقابة الإدارية، ص٢٦.
www.olobathony.com/vb.showthread.php.

وأدائها على وجهها[١]. قال الله تعـالى: M 5 6 7 8 9 : ; < = >

? L[٢].

واشتراط اختيار الأصلح هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (٤١) منه : " ... ج- يتم إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف الشاغرة وفقاً لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين " .

ومن هذا كله يتبين لنا أن الوظائف والأعمال القيادية في الدولة الإسلامية قائمة على أساس الكفاءة والعلم والقوة والأمانة ، فمتى توفرت هذه الصفات في شخص فإنه يكون صالحاً لتولي الوظيفة العامة ، وإذا فقد الموظف أثناء عمله أياً من هذه الصفات فإنه يعزل ويعين غيره ، أو يعين في منصب آخر[٣]، أو يخضع لتدريب لكي تعود له الصفة التي فقدها إذا كانت تعاد بالتدريب .

قال الماوردي في أسباب العزل: " أما العزل فضربان: ...الضرب الثاني: أن يكون العزل لسبب دعا إليه ، وأسبابه ثمانية أوجه: أحدها: أن يكون سببه خيانة ظهرت منه، فالعزل من حقوق السياسة مع استرجاع الخيانة والمقابلة عليها بالزواجر المقومة...الوجه الثاني: أن يكون سببه عجزه وقصوره كفايته، فالعمل بالعجز مضاع ... فإن كان لثقل ما تقلده من العمل جاز أن يقلد ما هو أسهل ، وإن كان القصور منه وضعف حزمه لم يكن أهلاً لتقليد ولا عمل.

الوجه الثالث: أن يكون السبب إخلال العمل من عسفه أو جزفه ، فهذا السبب زائد على الكفاية وخارج عن السياسة ، والوزير المقلد فيه بين خيارين : إما أن يعزله بغيره، وإما أن يكفه عن عسفه وجزفه إن كف . الوجه الرابع: أن يكون سببه انتشار العمل به لينه وقلة هيبته، فهذا السبب موهن للسياسة والوزير فيه بين خيارين: إما أن يعزل بمن هو أقوى وأهيب، وإما أن يضم إليه من تتكامل به القوة والهيبة، وخياره فيه معتبر بالأصلح. ويجوز أن يقلد بعد صرفه ما لا يستنصر فيه بضعفه ... الوجه السادس: أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه، فيراعى حال الأكفأ، فإن كان فضل كفايته مؤشراً في زيادة العمل به، كان عزل الناظر به من لوازم السياسة ولم يسغ فيها إقراره على عمله؛ وإن لم يؤثر في زيادة العمل كان عزل الناظر

---

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد ، فن الحكم في الإسلام ، المكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ١٩٨١م، ص ١١٠-١١٣.

(٢) سورة الأنفال: آية (٢٧).

(٣) مصطفى، الوظيفة العامة، ص٥٧.

عن طريق الأولى في تقديم الأكفاء وتخير الأعوان، وإن جاز في السياسة إقرار النـاظر علـى عمله لنهوضه به، وقد قيل: "إذا ذهبت المميز هلك المبرز"[١].

والأخذ بمبدأ الاختبار هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيـث جـاء في الفصل التاسع تحت عنوان (مدة التجربة) في المادة (٦٢) منـه :" أ- يخـضع الموظـف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار مـن المرجـع المختص بالتعيين " وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) في المادة (٧٥) منه: " أ- بعد اكتساب تقارير الأداء الصفة النهائيـة يقـوم المرجـع المخـتص باتخـاذ الإجراءات التالية :١- إذا تبين أن التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي لأي موظف بدرجـة متوسط ، فيلفت نظره خطياً ويطلب منه معالجة مظاهر تقصيره وتحسين أدائه وإنتاجيتـه ....٤- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتـاليتين تنهـى خدمته بقرار من المرجع المختص ".

وبناء على هذا فإذا تحققت هذه القواعد الثلاثة (القوة ، والأمانة ، واختيـار الأصـلح) فإن الفساد يكاد يكون معدوماً فيما إذا تولى الموظف عمله وهذا ما سعت إليه الإدارة الإسـلامية وحرصت عليه ، لذا فإن على الدولة التي تسعى وتحرص على القضاء على الفساد الإداري فيها أن توجد ابتداء موانع وجوده ؛ لأن هذه من الواجب العيني عليها ؛ فما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

---

[١] الماوردي، قوانين الوزارة، ص١١٥-١١٨.

المبحث الثاني

القائـــــــــد الإداري

يعد القائد الإداري اللبنة الأم في أي عمل ، فبصلاحه يصلح من هو تحت إمرتــه ومــن معه وبفساده يفسدون ، لهذا حرصت الإدارة الإسلامية على إخراج القائد الإداري القــادر علــى تطبيق قانونها . ومن الأساليب التي حرصت الإدارة الإسلامية على تمثلها فــي القائــد الإداري لقيادة مؤسسته وعلاج ما قد يظهر من فساد فيها بعد تولي الموظف لوظيفته : أسلوب الترغيــب والذي يقصد به: "استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل المــوظفين يقبلــون على عملهم بنفس راضية وبحماس متدفق ، فينجزون إنجازاً عالياً وينتجون إنتاجاً بعيــداً عــن مواطن الزلل والانحراف"(١).ومن الضروري التنوع في أساليب وآليات التحفيز(٢) الوظيفي مادياً ومعنوياً ، فلا توجد قوة مؤثرة على معظم النفوس أقوى من الحوافز(٣). والإسلام يربط الحوافز بالعمل وهو ما يقتضي أن يكون ثمة تحليل لسائر أنواع العمل تحدد في ضوئه أوصاف العامــل القائم به وكذلك معدلات أدائه ومستوياته ودرجاته ، وهو ما يسعى الفكر الإداري العلمــي فــي أحدث اتجاهاته إلى الأخذ به(٤).

وتقسم أساليب التحفيز إلى نوعين: معنوي ومادي ، وفيما يلي بيانهما في مطلبين:

المطلب الأول: الحافز المعنوي :

يعد هذا الحافز من أهم عوامل نجاح المؤسسة وتقدمها في القضاء على عوامل الفــساد فيها ، وذلك لتعلقه بالعامل مباشرة الذي يعد العنصر الأهم من عناصر الإنتاج والمــتحكم فــي العملية الإنتاجية وعقلها المؤثر ، وهو المستهدف من وضع نظام للحوافز ، ولا بد لهذا النظــام من المساهمة في إشباع بعض من رغباته وأحاسيسه ومشاعره واحتياجاته التي لا بد من فهمهــا للتعامل معها(٥).

ويقصد بالحافز المعنوي به : "الحافز الذي يعتمد على غرس الثقة في نفس الموظف من أجل اتخاذ القرارات وحسن التعامل بين الرؤساء والمرؤوسين في موقع العمل"(٦).

---

(١) أبوسن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص٩٧.

(٢) يقصد بالتحفيز: دفع الفرد لاتخاذ سلوك معين أو إيقافه أو تغييره. والحوافز يمكن أن تتمثل في مجموعــة العوامل والمؤثرات التي تدفع العاملين أياً كان موقعهم نحو بذل جهد أكبر للإقبال على تنفيذ مهامهم بجــد وكفاءة لرفع مستوى العمل كماً ونوعاً. الجودة، عادل، الحوافز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دمــشق ، ص١٣، ١٥.

(٣) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفية، ص٩٦.

(٤) عبد الهادي، الفكر الإداري، ص١٩٤.

(٥) الجودة، الحوافز، ص١٩.

(٦) أبوسن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص٩٧.

وهو حافز مشترك ما بين القائد والمرؤوس، وهو قسمان:

القسم الأول: صفات القائد التي ترفع الحالة المعنوية.

القائد الإداري يقود مجموعة من الأفراد من أجل تحقيق أهداف المنظمة، ولن يتمكن من الوصول إلى تلك الأهداف ما لم يحصل على تعاون من الأفراد الذين يعملون معه ، ولن يحدث هذا التعاون الاختياري إلا من أفراد يتمتعون بحالة معنوية مرتفعة، ومن ثم يجب أن يكون القائد الإداري متمتعاً بمجموعة من الصفات التي تمكنه من رفع الحالة المعنوية لمرؤوسيه وتمنعهم من الانحراف والفساد ، وهي تلك الصفات التي يتمتع بها كل قائد ناجح وفعال[١]، وأهم هذه الصفات ما يلي:

أولاً : القدوة الحسنة:

سيد القدوة الحسنة رسول الله r قال الله تعالى: M لَّقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ ٱللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُوا۟ ٱللَّهَ وَٱلْيَوْمَ ٱلْـَٔاخِرَ وَذَكَرَ ٱللَّهَ كَثِيرًا L[٢].

فهذه الآية الكريمة أصل كبير في التأسي برسول الله r بأقواله وأفعاله وأحواله[٣]. وأصول القدوة الحسنة التي ينبغي أن يتمتع بها القائد الإداري ليكون قدوة طيبة لمن ولاه الله تعالى أمرهم ترجع إلى أصلين كبيرين هما: حسن الخُلق وموافقة العمل للقول[٤].وهو ما كانت عليه سيرته r وسائر الأنبياء عليهم صلوات الله من قبله.

أما حسن الخلق: فقد زكى الله تعالى عبده محمداً r بالقول المعظم M k l m n L[٥]. ولما سئلت عائشة رضي الله عنها عن خلقه r قالت: "كان خُلقُه القرآن"[٦] .

أما الأصل الثاني : وهو موافقة العمل للقول ، فهي أيضاً سنته عليه الصلاة والسلام وسائر الأنبياء عليهم الصلاة والسلام قال رسول الله r : "إذا سمعتم الحديث عني يعرفه قلوبكم

---

(١) أبو العينين، جميل جودت، أصول الإدارة من القرآن والسنة، ط١، دار ومكتبة الهلال، ودار البحار، بيروت، ٢٠٠٢م، ص٢٣٨.

(٢) سورة الأحزاب: آية (٢١).

(٣) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج٣، ص٦٢٦.

(٤) جرار، حسني أدهم، القدوة الصالحة أخلاق قرآنية ونماذج ربانية، ط٢، دار الضياء، عمان، ١٤١٧هـ/١٩٩٧م، ص١٢.

(٥) سورة القلم: آية (٤).

(٦) سبق تخريجه ص١٢٨.

وتلين له أشعاركم وأبشاركم وترون أنه منكم قريب فأنا أولاكم به ، وإذا سمعتم الحــديث عنــي تنكره قلوبكم وتنفر أشعاركم وأبشاركم وترون أنه منكم بعيد فأنا أبعدكم منه"[١].

وقد بين علي رضي الله عنه أثر صفات القائد على مرؤوســيه وأنهــم ينظــرون إليــه ويعدونه قدوة لهم، وذلك بقوله لعمر رضي الله عنه عندما قدم بشير بــن الخــصاصية بخمــس الفيء إلى المدينة بعد معركة القادسية من مُلك كسرى ، ووضعه بين يدي عمر رضي الله عنه ، دهش عمر رضي الله عنه لما رأى من كثرته ونفاسته وإحضار المسلمين له كاملاً ، فالتفت إلى من حوله يقول: "إن قوماً أدوا هذا لأمناء" فأجابه علي رضي الله عنه قائلاً: "إنك عففــت فعفــت رعيتك ولو رتَعْتَ لرتعت"[٢].

ومن هنا كانت القدوة الحسنة عاملاً كبيراً في صلاح الموظف أو فــساده ؛ لأن التــأثر بالأفعال والسلوك أبلغ وأكثر من التأثر بالكلام وحده، ومن ثَم فإن القائد الناجح هو الذي يهــدي إلى الحق بعمله وإن لم ينطق بكلمة[٣]. إذ الناس على دين ملوكهم[٤].

ومن هنا ينبغي على القائد الإداري أن لا يأمر بأمر ويخالفه أو ينهى عن أمر ويفعلــه ؛ لئلا يكون كما قال الله تعالى عــن اليهــود: M t u v w x y z { | }

~ L[٥]، فقد ذم الله تعالى صنعهم هذا ونبههم على خطأئهم في حق أنفسهم إذ كانوا يــأمرون الناس بالخير ولا يفعلونه[٦]. قال الله تعالى: M k l m n o qp r s t u

v wx y z} | L[٧]. فتكون العاقبة كما قال رسول الله **r** "يجاء بالرجل يوم القيامــة فيلقى في النار ، فتندلق أقتابه في النار ، فيدور كما يدور الحمار برحاه، فيجتمع أهل النار عليــه فيقولون: أي فلان ما شأنك ؟ أليس كنت تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر؟ قال: كنت آمــركم بالمعروف ولا آتيه ، وأنهاكم عن المنكر وآتيه"[٨].

---

(١) أخرجه أحمد في (مسنده)(حديث: ٦١٠٢) (٣/ ٥٧٠) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط مسلم. الألباني (صحيح الجامع)(حديث : ٦١٢) (١/١٦٦).

(٢) ابن كثير، البداية والنهاية، ج٧، ص٧٨.

(٣) جرار، القدوة الحسنة، ص٩.

(٤) الماوردي، قوانين الوزارة، ص١٤٣.

(٥) سورة البقرة: آية (٤٤).

(٦) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص١٢٥.

(٧) سورة الصف: آية (٢-٣).

(٨) أخرجه البخاري في كتاب: بدء الخلق، باب: صفة النار وأنها مخلوقة (حديث: ٣٢٦٧) .

ثانياً: الرفق والإحسان :

يعد هذا الجانب الإنساني من أحدث الاتجاهات العلمية المعاصرة، فقد ثبت فشل المبادئ العلمية البحتة التي تهمل الجانب الإنساني عن الإدارة، ولهذا السبب اتجهت معظم النظريات العلمية الحديثة إلى الاهتمام بكل شؤون العاملين في التنظيم الإداري ، في حين أن مثل هذا الأمر يعد من المسلمات البديهية في التنظيم الإداري الإسلامي[١].

ذلك أنه ينطلق من الكتاب والسنة اللذان هما الحاكمان على سلوك الفرد. قال الله تعالى: M K L M N O L[٢] ، فأمر الله سبحانه وتعالى بالإحسان وحث عليه ، ولمزيد عنايته به وعظيم منزلته نوه الله سبحانه وتعالى بفضله ، وأخبر في كتابه العزيز أنه يحب المحسنين ، وأنه معهم ، وأن رحمته قريبة منهم ، وكفى بذلك فضلاً وتشريفاً ، قال الله تعالى: M z | { ~ ٱلْمُحْسِنِينَ L[٣].وقال الله تعالى: Mوَٱللَّهُ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ L[٤]،وقال تعالى: Mإِنَّ رَحْمَتَ ٱللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ ٱلْمُحْسِنِينَ L[٥]، وقال الله تعالى: M إِنَّ ٱللَّهَ مَعَ ٱلَّذِينَ ٱتَّقَوا۟ وَّٱلَّذِينَ هُم مُّحْسِنُونَ L[٦]

ومن رحمته وفضله سبحانه وتعالى أن جعل الجزاء من جنس العمل ، فجعل ثواب الإحسان إحساناً ، فمن أحسن عمله أحسن الله جزاءه ، قال الله تعالى: M هَلْ جَزَآءُ ٱلْإِحْسَٰنِ إِلَّا ´ L[٧]،وقال الله تعالى: M " # $ % L[٨].

وقد بين الله سبحانه وتعالى عظم هذا الخلق في القائد عندما امتن على نبيه محمد **r** به ، فقال الله تعالى: M (* + , - . 0 1 2 3 4 5 6 7 9 : ; < L[٩].أي : فبسبب رحمة من الله أودعها الله في قلبك يا محمد **r** كنت هيناً لين الجانب مع أصحابك ، ولو كنت جافي الطبع قاسي القلب سيء الكلام تعاملهم بالغلظة والجفاء، لتفرقوا عنك

---

(١) أدهم، الإدارة الإسلامية، ص١٧.
(٢) سورة النحل: آية (٩٠).
(٣) سورة البقرة: آية (١٩٥).
(٤) سورة آل عمران: آية (١٤٨).
(٥) سورة الأعراف: آية (٥٦).
(٦) سورة النحل: آية (١٢٨).
(٧) سورة الرحمن: آية (٦٠).
(٨) سورة يونس: آية (٢٦).
(٩) سورة آل عمران: آية (١٥٩).

ونفروا منك وتركوك، ولكن الله جمعهم عليك وألان جانبك لهم تأليفاً لقلوبهم ، ثم أمره الله بالعفو عنهم والاستغفار لهم [١].

وهكذا يجب أن تكون صفات القائد الإداري الذي يريد لمؤسسته النجاح والتقدم ، وهو ما سار عليه الصحابة رضوان الله عليهم أجمعين وأوصوا به عمالهم[٢]. فمن "محمـود السـيرة أن يعرف الناس من أخلاقك أنك لا تعجل بالثواب ولا بالعقاب ، فإن ذلـك أدوم لخـوف الخـائف ورجاء الراجي"[٣]. قال عمر رضي الله عنه: "ثلاث من اجتمعن فيه فقد سعد: من إذا غضب لم يخرجه غضبه عن الحق، وإذا رضي لم يدخله رضاه في باطل، وإذا قدر عف وكف"[٤].

وبهذا الخلق الحسن يستطيع القائد الإداري أن يكسب احترام مرؤوسيه وتـألف قلـوبهم والتفافهم حوله، ومن ثم يقودهم لتحقيق الأهداف المنشودة وهم في حالة معنوية عالية فيقبلـون على العمل وهم في أحسن حال[٥].

ثالثاً: العدل والمساواة :

العدل نظام كل شيء[٦] ، وبه قامت السموات والأرض[٧] ، وهو أسـاس كـل علاقـة إنسانية ؛ لأن به قوام العالمين في الدنيا والآخرة ، والعدل أساس الملك ودعامته ، ورأس الحكـم بأمر الله في خلقه وهامته[٨]. وقد نصت آيات الكتاب العزيز والسنة المطهرة على هذا المبـدأ ، قال الله تعالى: M K L M N O L[٩].وقال الله تعـالى: M© ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم ´ µ ¶ ¸ بِٱلۡعَدۡلِ L[١٠].وقال الله تعالى: M وَأُمِرۡتُ لِأَعۡدِلَ بَيۡنَكُمُ L[١١].

---

[١] ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ج١، ص٥٥٧. الصابوني، صفوة التفاسير، ج١، ص٢٠٠.

[٢] ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج١، ص ٣٩٠. صفوت، أحمد زكي، جمهرة خطب العرب في العـصور العربية الزاهرة، المكتبة العلمية ، بيروت ، ج١ ،ص١٩٨ . الصفوري، نزهة المجالس ومنتخب النفـائس، ج١، ص٢٥٥ . القلقشندي، مآثر الإنافة، ج١، ص ١٩٥.

[٣] الطرطوسي، سراج الملوك، ج١، ص٣٣٧.

[٤] المرجع السابق نفسه ، ج١، ص٣٣٨.

[٥] أبو العينين، أصول الإدارة، ص٢٤٤.

[٦] ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص١٤٦.

[٧] ابن القيم، أعلام الموقعين، ج٤، ص ٣٧٤.

[٨] القلقشندي، صبح الأعشى ج١١، ص١٣٧.

[٩] سورة النحل: آية (٩٠).

[١٠] سورة النساء: آية (٥٨).

[١١] سورة الشورى: آية (١٥).

وقد حفلت السنة النبوية بأوامر إقامة العدل والثناء على كل من ولى شيئاً من أمور المسلمين فعدل فيه وذلك بضمان النبي r له بأن يظله الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله، قال رسول الله r : "سبعة يظلهم الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله: الإمام العادل"(١).

وقال رسول الله r : "إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم ما ولوا"(٢).

وقد طبق رسول الله r وهو القائد الإداري الأول العدل على نفسه وبين مرؤوسيه ، فها هو رسول الله r عندما كان يعدل صفوف أصحابه يوم بدر وفي يده قدح(٣) يعدلهم به ، فمر بسواد بن غزيه- حليف بن عدي بن النجار- وهو مستنتل(٤) من الصف، فطعنه رسول الله r في بطنه بالقدح وقال: "استو يا سواد" فقال: يا رسول الله أوجعتني وقد بعثك الله بالحق والعدل، فأقدني، فكشف رسول الله r عن بطنه وقال: "استقد" فاعتنقه سواد فقبل بطنه، فقال رسول الله r "ما حملك على هذا يا سواد؟ قال: يا رسول الله حضر ما ترى، فأردت أن يكون آخر العهد بك: أن يمس جلدي جلدك(٥).

وقد بلغ من تطبيق عمر رضي الله عنه العدل في سياسته أن قال له رسول حاكم الروم لما رآه نائماً في المسجد متبذلاً متوسداً درته "عدلت فأمنت فنمت"(٦).

"وأمور الناس تستقيم في الدنيا مع العدل الذي فيه الاشتراك في أنواع الإثم ، أكثر مما تستقيم مع الظلم في الحقوق وإن لم تشترك في إثم ، ولهذا قيل: إن الله يقيم الدولة العادلة وإن كانت كافرة؛ ولا يقيم الظالمة وإن كانت مسلمة. ويقال: الدنيا تدوم مع العدل والكفر ، ولا تدوم مع الظلم والإسلام"(٧).

يتبين مما تقدم أهمية أقامة العدل بين الخلق ، فهو مبرر وجود المؤسسات والأجهزة جميعاً ،وأساس شرعية القوانين والأحكام والقرارات كافة، فلا شيء في هذا النظام إلا وينطلق

---

(١) أخرجه البخاري في كتاب: الآذان، باب من جلس في المسجد ينتظر الصلاة (حديث: ٦٦٠).

(٢) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر (حديث ١٨٢٧) (٣/ ١٤٥٨).

(٣) القِدْح: هو السهم بلا نصل ولا قُذذ، ابن فارس، مقاييس اللغة، ج٢، ص ٣٩٠.

(٤) مستنتل، وقال ابن هشام: مستنصل، أي :خارج ، الرازي، مختار الصحاح باب النون، ص٦٨٨، الزبيدي، تاج العروس، مادة (نصل) باب اللام فصل النون .

(٥) ابن كثير، السيرة النبوية، ج٢، ص ٤١٠. ابن هشام، السيرة النبوية، ج٢، ص ١٧٩٠. الحلبي، السيرة الحلبية، ج٢ ، ص٣٧٤. الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: ٢٨٣٥) (٦/ ٣٣٤). وقال: هذا إسناد حسن.

(٦) المناوي، فيض القدير (حديث: ٥٦٨٥) (٤/ ٤٧٩). الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب (٣٦٤- ٤٥٠هـ)، أدب الدنيا والدين ، (تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا) دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت، ص٩٩.

(٧) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص٨٠.

من العدل[١]. لذا يجب على القادرة الإدريين أن يعاملوا من يعملون معهم وتحت أمرتهم على أساسه ، فلا يظلم ولا يجامل على حساب الآخرين ، بل يكون الحَكَمُ بين العاملين عند تطبيق الأنظمة واللوائح وتنفيذ التعليمات وإصدار القرارات وتوزيع الأعمال هو العدل[٢].

قال الله تعالى: M يَـٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَـٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ à لَهُمْ â شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ç L[٣].

كما يجب على القائد الإداري مراعاة العدل في حل أي مشكلة يواجهها ولو على نفسه أو من يخالفه ، فلا يكون التحيز أو البغضاء أوالكراهية حائلاً دون معاملتهم بالعدل. قال الله تعالى: M x y z { | } ~ بِٱلْقِسْطِ ۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُوا۟ ۚ ٱعْدِلُوا۟ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ L[٤].

فإذا جعلت الإدارة العدل المحور الأساسي والمرتكز الذي تقوم عليه عملياتها ودربت أفرادها عليه فإنه سيأتي بثماره ، فيرفع الحال المعنوية للعاملين فيها وفي الوقت نفسه يمنحونها ثقتهم [٥] ، مما يؤدي إلى اختفاء ظاهرة الفساد الإداري أو ضعفه .

لذلك عليك أيها القائد الإداري أن: " لا تميلن عن العدل فيما أحببت أو كرهت لقريب من الناس أو لبعيد ... وإياك أن تقول : أنا مسلط أفعل ما أشاء ، فإن ذلك سريع إلى نقص الرأي ، وقلة اليقين بالله عز وجل، واخلص لله وحده النية فيه واليقين به، واعلم أن الملك لله سبحانه وتعالى يؤتيه من يشاء وينزعه ممن يشاء، ولن تجد تغير النعمة وحلول النقمة إلى أحد أسرع منه إلى جهلة النعمة من أصحاب السلطان، والمبسوط لهم في الدولة ، وإذا كفروا نعم الله وإحسانه، واستطالوا بما أعطاهم الله عز وجل من فضله"[٦].

وهذه الصفات هي ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء في الفصل الخامس عشر تحت عنوان (التدريب والإيفاد) في المادة (١١٩) منه : "ب- يراعى عند

---

(١) عالية، مير، نظرية الدولة وآدابها في الإسلام، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر، بيرت، ١٤٠٨هـ/ ١٩٨٨م، ص٧٨.
(٢) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ص١٢٦.
(٣) سورة ص: آية (٢٦).
(٤) سورة المائدة: آية (٨).
(٥) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ص ١٢٨- ١٢٩.
(٦) ابن خلدون، مقدمة، ص ٣٧٣- ٣٧٥.

وضع برامج التدريب والإيفاد المرتكزات الأساسية التالية :...١- الشفافية والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص في عملية الإعلان عن برامج التدريب "

رابعاً: الاتصال مع المرؤوسين :

من عوامل نجاح القيادة الإدارية في الإسلام إتقان مهارات الاتصال والتواصل مع المرؤوسين ؛ لما لها من أثر في رفع إنتاجية العمال بتأثيرها العميق في سلوكهم واتجاهاتهم من ناحية ، ودوافعهم للعمل وتقبلهم لأهداف وسياسة الإدارة من ناحية أخرى[١]. وهو من باب التعاون الذي حث عليه الله سبحانه وتعالى في قوله: M وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلۡبِرِّ وَٱلتَّقۡوَىٰ L[٢].وقال الله تعالى: M A B C D E F L[٣].

ومن أهم مرتكزات الاتصال مع المرؤوسين: (التدريب) ؛ لما له من أثر بالغ في التأثر والتأثير ، كونه أعلى درجات الاتصال المباشر ، لهذا يحتل التدريب مكانة هامة بين الأنشطة الإدارية الهادفة إلى رفع الكفاءة الإنتاجية وتحسين أساليب العمل وتطوير مهارات الأفراد وأنماط سلوكهم التي يتبعونها في أداء أعمالهم ، إذ هو عملية تعديل إيجابي ذي اتجاهات خاصة تتناول سلوك الفرد من الناحية المهنية أو الوظيفية[٤].

والقائد الإداري الناجح هو الذي يمنح من تحت أمرته وإدارته ما يحب هو أن يعطى ويمنح من قبل رؤسائه من فرص التقدم والعمل ؛ حتى يتحسن في عمله ويتقدم معنوياً ومادياً واجتماعياً[٥]. قال رسول الله **r** "لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه"[٦].

وعلى هذا فإن الموظف إذا اكتفى بمعلوماته ولم يطور مهاراته فإن أداءه يكون متدنياً، أو تقليدياً، وبما أن الإدارة تواجه مشكلات وتحديات جديدة ، فإن الإجراءات الإدارية التقليدية والأساليب التنفيذية البيروقراطية غير قادرتين على مواجهة الواقع الجديد، لذلك يتكفل التدريب إدارياً كان أم فنياً بمواجهة هذه المشكلات والتحديات مواجهة علمية وعملية[٧].

وهذا ما كان عليه العهد النبوي حيث عمل رسول الله **r** - وهو القائد الإداري الأول- على إعداد عامليه وتدريبهم وتأهيلهم لشغل مناصبهم بكفاءة وجدارة ، فها هو رسول الله **r**

---

(١) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية ، ص١٣٨ .

(٢) سورة المائدة: آية (٢).

(٣) سورة آل عمران: آية (١٠٣).

(٤) عبيدات، القيادة والإدارة في الإسلام، ص١٥٢.

(٥) الضحيان، عبد الرحمن إبراهيم ، الإدارة في الإسلام " الفكر والتطبيق " ، ط١ ، دار الشروق ، جدة ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٦م، ص١٢٣.

(٦) أخرجه البخاري، كتاب: الإيمان، باب: من الإيمان أن يحب لأخيه ما يحب نفسه (حديث: ١٣)

(٧) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة، ص٨١.

يوصي أبا موسى ومعاذ بن جبل رضي الله عنهما عندما أرسلهم إلى اليمن بقوله r "يسرا ولا تعسرا وبشرا ولا تنفرا" فانطلق كل واحد منهما إلى عمله[١].

كذلك وجه رسول الله r علياً رضي الله عنه ودربه على كيفية القضاء عندما أراد أن يبعثه قاضياً على اليمن. قال علي رضي الله عنه: "بعثني رسول الله r إلى اليمن قاضياً فقلت: يا رسول الله ترسلني وأنا حديث السن ولا علم لي بالقضاء؟ فقال رسول الله r: "إن الله سيهدي قلبك ويثبت لسانك ، فإذا جلس بين يديك الخصمان فلا تقضين حتى تسمع من الآخر كما سمعت من الأول ، فإنه أحرى أن يتبين لك القضاء" قال: فما زلت قاضياً أو ما شككت في قضاء أبداً"[٢].

وقد سار الخلفاء الراشدون على ما كان عليه رسول الله r ، ففي الرسالة العظيمة التي كتبها عمر إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما "يعلمه فيها القضاء"[٣]. دليل واضح على التدريب ورفع الكفاءة.

وعليه : فإن التدريب الجيد سواء أكان قبل التحاق الموظف بعمله أو بعده من قبل القائد له أثر فاعل في القضاء على الفساد الإداري بمنعه ابتداءً أو في القضاء عليه عند ظهوره أو تخفيفه.

ومن مرتكزات الاتصال مع المرؤوسين أيضاً : (النصح لهم) ، وهو شأن المرسلين عليهم الصلاة والسلام ، فهذا صالح عليه الصلاة والسلام قد دعا قومه ثمود ونصحهم ، لكنهم أصروا على الكفر والمنكر ، فحل بهم عقاب الله. قال الله تعالى: M u v w x y z { | } ~ وَلَٰكِن لَّا تُحِبُّونَ ٱلنَّٰصِحِينَ L[٤].

---

[١] أخرجه البخاري في كتاب: المغازي، باب: بعث أبي موسى ومعاذ إلى اليمن قبل حجة الوداع (حديث: ٤٣٤١)

[٢] أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ١٣٤١) (١/ ١٥٦) وقال محققه شعيب الأرنؤوط،: إسناده صحيح. و أبو داود في كتاب: الأقضية، باب، كيف القضاء (حديث: ٣٥٨٢) (٩/ ٤٧٦).). والنسائي في (السنن الكبرى) كتاب: الخصائص ذكر قول النبي r: إن الله سيهدي قلبك ويثبت لسانك (حديث: ٨٤٢٠) (٥/ ١١٧).

[٣] ابن بطال، شرح البخاري، ج١٩، ص٤٧٩.

[٤] سورة الأعراف : آية (٧٩).

فالنصح من المرتكزات التي توجد مؤسسات منتظمة سليمة من المؤاخذات قدر الإمكان خاصة إذا صدرت بصدق ، قال رسول الله r "الدين النصيحة قلنا لمن؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم"[١].

لذا ينبغي على الإداري أن لا يتوانى عن تقديم النصح لمرؤوسيه ، إذ هو من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، فإن "من حق كل فرد في المجتمع الإسلامي بل وفرض عليه أن يقول كلمة الحق ، ويأمر بالمعروف وينهى عن المنكر ، ويحمي الخير ويذب عنه وأن يبذل ما في وسعه لمنع المنكر والنهي عنه ، والضرب على يد الباطل قدر الإمكان"[٢] ؛ لئلا يدخل في حديث النبي r : "ما من عبد استرعاه الله رعية، فلم يحطها بنصيحة، إلا لم يجد رائحة الجنة"[٣].

كما أن من النصح ما يختص بصغار الموظفين ومبتدئيهم ، فيما إذا صدر منهم ما يوجب المؤاخذة ؛ لتنبيههم عليه وإرشادهم إلى كيفية التخلص منه وعدم الوقوع فيه مرة أخرى.

وبناء على هذا كله : فإن من واجب القيادة الإدارية الاهتمام بمبدأ الاتصال والتواصل بالتدريب والنصح ؛ لما فيه من فوائد جمة تعود على المجتمع والمؤسسة. وعلى الرؤساء والمرؤوسين أن ينفذوا هذا المبدأ على أنه عبادة طاعة لله تعالى ولرسوله r تستلزم مخالفتها الحساب.

ومبدأ الاتصال مع المرؤوسين هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي واجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) في المادة (٦٧) منه :....فإن على الموظف الالتزام بما يلي : ...ز- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الإنتماء للدائرة والاعتزاز بانجازاتها "

وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) المادة (٧٠) منه : "

أ- تهدف عملية إدارة وتقييم الأداء إلى ما يلي :

١- الحصول على مستوى أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسة للدائرة من خلال تقييم دور الموظف في إنجاز مهامه ، ووضع خطط العمل والمتابعة والقياس .

---

(١) أخرجه البخاري في كتاب الإيمان: باب قول النبي r (حديث: ٤٢). ومسلم في كتاب: الإيمان، باب: بيان أن الدين النصيحة (حديث: ٥٥) (١/ ٧٤).

(٢) المودودي، الحكومة الإسلامية، ص ٣٩٠.

(٣) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: من استرعى رعيته فلم ينصح (حديث: ٧١٥٠).

٢- تعزيز وتشجيع التواصل والحوار بين الرئيس المباشر والمرؤوس وإتاحة الفرص له للإطلاع على مستوى أداء الوظيفي والمسلكي وتعزيز نقاط القوة وتجنب نقاط الضعف لديه ومجالات التحسين المطلوبة .

٣- تشجيع الموظفين ودعمهم لتحسين أدائهم وتنمية وتطوير مهاراتهم وقدراتهم وتفعيل مبدأ التنافسية

٤- تحديد الاحتياجات التدريبية والتطويرية وفق منهجية علمية وموضوعية "

وقد نصت المادة (٧٣)منه : " على الرئيس المباشر أن يقوم بشكل دوري بإجراء ومراجعة مع مرؤوسيه لنتائج سجل الأداء بما يحقق رصد نقاط القوة في أداء وسلوك الموظف لتعزيزها ونقاط الضعف وكيفية معالجتها أو إجراء أي تعديلات ضرورية ومبررة على الأهداف أو المؤشرات أو كلتيهما "

وجاء في الفصل الخامس عشر تحت عنوان (التدريب والإيفاد) في المادة (١١٩) منه : " أ- تهدف عملية التدريب والإيفاد إلى رفع كفاءة الجهاز الوظيفي وتزويده بالمهارات والمؤهلات بما يحقق كفاءة الأداء والتعامل مع المستجدات الحديثة في أساليب ووسائل العمل في مختلف المجالات واعتبارها جزءاً من برامج التطوير الشاملة ".

خامساً: الشورى

للشورى في الإسلام منزلتها الرفيعة ، لا يضل معها رأي ولا يفقد معها حزم ، ولعظمها فقد ورد في كتاب الله سورة تحمل اسمها. وقد أمر الله تعالى نبيه محمداً **r** بالمشورة مع ما تكلف به من إرشاده، ووعده به من تأييده فقال الله تعالى: M = < ? L [١][٢] ؛ وإنما ذلك لتقتدي به أمته فيها[٣] ، لذلك كان رسول الله **r** يشاور أصحابه استظهاراً لرأيهم وتطييباً لنفوسهم ؛ ليكون أنشط لهم فيما يفعلونه وتمهيداً لسنة المشاورة لأمته بعده[٤].

ولهذا كان أبو هريرة رضي الله عنه يقول: "ما رأيت أحداً قط كان أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله **r**"[٥]. وهذا ما سار عليه صحابة رسول الله **r** ، وقد مدحهم الله تعالى

---

(١) سورة آل عمران: آية (١٥٩).

(٢) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص ٢٢٣.

(٣) الجصاص، أبو بكر أحمد بن علي (ت٣٧٠هـ) ، أحكام القرآن، ط١ ، (تحقيق : محمد علي شاهين) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٥- ١٩٩٤م ، ج٢، ص ٥١.

(٤) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج١، ص ٥٥٧- ٥٥٨.

(٥) أخرجه البيهقي في (السنن الكبرى) في كتاب: الجزية، باب: المهادنة على النظر في المسلمين (حديث: ٨٥٨٧) (٩/ ٢١٨).عبد الرزاق (المصنف) (٥/ ٣٣١).

بقوله تعالى: L p o n M[١]، حيث كانوا يشاورون في كل شيء يهمهم في حياتهم أفراداً وجماعات وأمماً وشعوباً ، يجتمعون عليه ويتشاورون فيه ، ويأخذون بما يلهمهم الله تعالى بوجه الصواب فيه[٢].

فها هو عمر رضي الله عنه عند افتتاحه لمجلس الشورى حيث أرسل إلى عشرة من الأنصار - خمس من الأوس وخمس من الخزرج - من كبرائهم وشرفائهم ، فحمد الله وأثنى عليه بما هو أهله ثم قال: "إني لم أزعجكم إلا لأن تشتركوا في أمانتي فيما حملت من أموركم، فإني واحد كأحدكم، وأنتم اليوم تقرون بالحق، خالفني من خالفني، ووافقني من وافقني، ولست أريد أن تتبعوا هذا الذي هوي، معكم من الله كتاب ينطق بالحق، فوالله لأن كنت نطقت بأمر أريده ما أريد به إلا الحق"[٣].

والشورى باب من أبواب العدل ، حيث ذكر الطرطوشي أن العدل قسمان: قسم إلهي: جاءت به الرسل والأنبياء عليهم الصلاة والسلام. والثاني ما يشبه العدل، وهو: السياسة الإصلاحية التي تأتي بما هو نافع وتزيل ما هو فاسد[٤] . والتي منها أن يجمع القائد الإداري إلى نفسه حملة العلم الذين هم حفاظه ورعاته وفقهاؤه ، ففي تعظيمهم وتقريبهم امتثالاً لأمر الله تعالى واستمالة لقلوبهم ، وخلوص نياتهم له ، واجتماعهم على محبته وتوقيره ، فلا يقطع أمراً دونهم ، ولا يفصل حكماً إلا بمشاورتهم ، فهذه طريق إقامة العدل الشرعي، والسياسة الإسلامية الجامعة لوجوه المصلحة الآخذة لأزمة التدبير، السالمة من العيوب الممهدة لاستقامة الدنيا والدين[٥].

فإن المشورة قاعدة في توزيع المسؤولية وتحملها من قبل الجميع للوصول إلى المهمة بنجاح، وهذه هي القيادة الوسطية بين الفردية والجماعية ، فلا قيادة فردية متسلطة ولا قيادة متراخية[٦].والشورى مؤكدة على احترام الإنسان ورأيه ، وموفرة لجو المشاركة ، وفاتحة لطريق التعاون والعمل الجاد المخلص مع القائد ومرؤوسيه وكل من له علاقة بمؤسسة العمل ، وهذا ما تحتاج إليه القيادة الإدارية ؛ لأن المشورة بين أفراد المؤسسة تنمي شخصية كل فرد

---

(١) سورة الشورى: آية (٣٨).
(٢) أبو بكر الجزائري، أيسر التفاسير ج٤، ص٦.
(٣) البكري، عبد الرحمن أحمد، من حياة عمر بن الخطاب، الإرشاد للطباعة والنشر، بيروت، ص٣٤٢. أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم (ت١٨٢هـ) ، الخراج، دار المعرفة بيروت ، ص٢٤- ٢٧.
(٤) الطرطوشي، سراج الملوك، ج١، ص ٢١٥- ٢١٧.
(٥) الطرطوشي، سراج الملوك، ج١، ص ٢١٥- ٢١٧..
(٦) عبد الهادي ، الفكر الإداري، ص ١٩٨.

وترفع معنوياته،وتذكي شعوره بالانتماء والولاء لمؤسسته ، وتقضي على كثير من المشكلات الإدارية التي من أهم مسبباتها عدم استخدام الشورى[١].

ولا ينبغي للقائد الإداري أن يتصور في نفسه أنه إن شاور في أمره، أنه سيظهر للناس ضعف رأيه، وفساد رؤيته حتى افتقر إلى رأي غيره، فإن هذه محاذير القادة الحمقى[٢]. وليس عاراً عليه أن يستشير من هو دونه إذا كان بالشورى خبيراً ، فإن لكل ذو عقل ذخيرة من الرأي وحظاً من الصواب ، فيزداد برأي غيره وإن كان رأيه جزلاً كما يزداد البحر بمواده من الأنهار وإن كان غزيراً[٣].ولا يراد بالرأي المباهاة به ، وإنما يراد للانتفاع بنتيجته والتحرز من الخطأ عند الزلل ، وكيف يكون عاراً ما أدى إلى صواب وصد عن خطأ؟[٤] "قال بعض البلغاء:من حق العاقل أن يضيف إلى رأيه آراء العقلاء، ويجمع إلى عقله عقول الحكماء، فالرأي الفرد ربما زل، والعقل الغر ربما ضل، وقال بعض الأدباء: ما خاب من استخار وما ندم من استشار[٥].

ولما كانت الشورى تقتصر أساساً على عقول أهل الرأي والمشورة (أهل الحل والعقد) ، فقد ترك الإسلام كيفية تحديد أسلوب المشاركة من جانب العاملين في الحكم والإدارة لجماعة المسلمين بما يتناسب وطبيعة العمل وحاجة الظروف المحيطة بالمؤسسة[٦].

والأخذ بمبدأ الشورى هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفة وأخلاقيات الوظيفة العامة) في المادة (٦٧) منه " ... فإن على الموظف الالتزام بما يلي : ج- ... التعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق روح المشاركة وبناء روح الفريق في العمل "

وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) في المادة (٧٢) منه: " أ- يحدد الرئيس المباشر في بداية السنة بالتعاون مع مرؤوسيه النتائج المطلوبة وفقاً للأهداف أو مؤشرات الأداء أو كليهما ، وخطة العمل ومتطلبات تحقيقها" .

القسم الثاني: حوافز معنوية يقدمها القائد للعامل :

ويقصد بذلك : "التقدير السليم للعامل المجد ، والاعتراف بجهده ، والإشادة بفضله إذا أحسن صنعاً ، وذلك تشجيعاً له على مزيد من الإنتاج وإبعاداً له عن الفساد"[٧].

---

(١) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية ، ص ١٤٣- ١٤٤،
(٢) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص ٢٢٦.
(٣) الماوردي، قوانين الوزارة، ص١٤٩.
(٤) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص٢٢٦.
(٥) المرجع السابق نفسه ، ص٢٢٤.
(٦) المصري، أحمد محمد ، الإدارة في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ،٢٠٠٤م ، ص٩٥.
(٧) يماني، الفساد الإداري، ص٧.

وهذا مبدأ أقره الإسلام ، متمثلاً في المكافأة التي هي من الفضائل التي تحت العدالة[١] ويقصد بالمكافأة "مقابلة الإحسان بالإحسان أو الزيادة عليه"[٢].

فشعور العامل أن عمله سيكون محل تقدير يدفعه للإنجاز، فإذا كانت الإدارة تساوي بين المنتج والمهمل في عدم وجود مكافآت ، فإن هذا دع للمجد لإهمال عمله ، وقد نبه القرآن إلى خلل هذا المنهج ، بقوله سبحانه: Mأَفَنَجْعَلُ ٱلْمُسْلِمِينَ كَٱلْمُجْرِمِينَ ﴿٣٥﴾ مَا لَكُمْ كَيْفَ تَحْكُمُونَ L[٣]. فهذا تنبيه قرآني إلى أهمية وجود حوافز، واعتماد نظام للمكافآت[٤]، فكما أن الله تعالى قد نبه أنه لا يستوي عنده في كرامته ونعمته في الآخرة الذين خضعوا له في الدنيا وأطاعوه مع أولئك المجرمين الذين اكتسبوا المآثم وركبوا المعاصي ، فإن الله تعالى لن يساوي بينهم ، فلا تسووا بينهم ، بل المطيع له الكرامة الدائمة، والعاصي له الهوان[٥] ، فإذا كان هذا هو الشأن في علاقة الإنسان مع ربه تعالى وهو الرب الخالق فما دون ذلك أولى.

والمكافآت المعنوية تبدأ من القول اليسير الذي هو الكلام الحسن الذي لا يثقل سماعه ، المشتمل على المجازاة بالإحسان في الثناء[٦]. إلى كل ما يحقق الحاجات العاطفية والنفسية والإنسانية للعامل.

وقد كافأ النبي **r** صحابته رضي الله عنهم مكافآة معنوية بما قدموه من خدمات للإسلام ، فسمى أبا بكر بالصديق وعمر بالفاروق ، وأبا عبيدة بأمين الأمة ، ومعاذ بن جبل بأعلم الناس بالحلال والحرام ، وزيد بن ثابت بأعلم الصحابة بالفرائض ، وخالد بسيف الله رضي الله عنهم.

وهذا تطبيق عملي لقوله **r** "من أتى عليكم معروفاً فكافئوه ، فإن لم تجدوا ما تكافؤه فادعوا له حتى تعلموا أنكم كافأتموه"[٧].

---

(١) ابن مسكويه، أبو علي أحمد بن محمد (ت ٤٢١هـ)، تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق، بهامش أدب الدنيا والدين لأبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، المطبعة الشرقية، مصر، ص٢٣.

(٢) المرجع السابق نفسه، ص٢٥.

(٣) سورة القلم: آية (٣٥- ٣٦).

(٤) الكيلاني، عبد الله إبراهيم (٢٠٠٩) ، إدارة الأزمة مقاربة التراث والآخر، كتاب الأمة ، قطر، السنة (٢٩) العدد(١٣١)، ص٦٩.

(٥) الطبري، جامع البيان، ج٢٣، ص٥٥٢.

(٦) ابن عاشور ،التحرير والتنوير، ج١٥، ص١٢٦.

(٧) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٥٧٤٣) (٢/ ٩٩) قال محققه شعيب الأرنؤوط، إسناده صحيح على شرط البخاري، والنسائي في (السنن الكبرى)، كتاب: الزكاة، باب: من سأل بالله عز وجل (حديث: ٢٥٢) (٨/ ٣٥).

وما هذا إلا لأن التربية النبوية للقيادة الراشدة هي التي تجعل الحوافز المشجعة هدية للمحسن ليزداد في إحسانه ، وتفجر طاقة الخير العاملة على زيادة الإحسان ، وتشعر بالاحترام والتقدير [١].

وهذا ما سار عليه السلف الصالح مع عمالهم فهذا عمر رضي الله عنه كان لا يتوانى عن شكر المحسن منهم، والتنويه به أمام الجميع[٢]. فقد أثر عنه رضي الله عنه، أنه قال يوماً لأصحابه: "تمنوا ، فتمنوا ، ثم قال عمر رضي الله عنه: لكني أتمنى أن يكون ملء هذا البيت رجالاً مثل أبي عبيدة بن الجراح، ومعاذ بن جبل، وحذيفة بن اليمان، فاستعملهم في طاعة الله"[٣]. وهذا علي رضي الله عنه ويوصي مالك بن الأشتر بقوله: "وواصل في حسن الثناء عليهم ، وتعديد ما أبلى ذوو البلاء منهم ؛ فإن كثرة الذكر الحسن لفعالهم تهز الشجاع، وتحرض الناكل إن شاء الله"[٤].

لذلك ينبغي على القائد الإداري الناجح أن يراعي رعاية الموهوبين والمبدعين ، فإن ذلك من الفضائل والأفعال الجميلة التي ترضى بها النفس ، وترفع الحالة المعنوية بها ، وتكون أكثر طواعية للقائد . قال عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه: "ما طاوعني الناس على شيء أردته من الحق حتى بسطت لهم طرفاً من الدنيا"[٥].

ومن الحوافز المعنوية التي يكافأ بها الموظف ما يأتي[٦]:

١. كتب الشكر والتقدير التي توجه للموظف.

٢. النياشين والأوسمة والميداليات.

٣. الموظف المبدع، الموظف المتميز.

٤. لوحات الشرف التي تحمل أسماء المبدعين.

٥. البعثات التدريسية والتدريبية.

٦. المصايف والرحلات.

---

(١) الصلابي،علي محمد محمد ، سيرة أميرة المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه شخصيته وعصره ، دار الكتاب الثقافي ، إربد، ص٣٢٦.

(٢) حسنين، علي محمد ، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق " دراسة مقارنة" ، ط١ ، دار الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٥هـ ١٩٨٥م، ص١٧١.

(٣) ابن سعد، الطبقات، ج٣، ص٤١٣. الحاكم(المستدرك على الصحيحين) باب مناقب أبي عبيد وبن الجراح(٥١٤٤) (٣/ ٢٩٤) . آل عيسى، دراسة نقدية في مرويات عمر، ج٢، ص ٦٣٤.

(٤) القلقشندي، مآثر الإنافة، ج١، ص١٩٦.

(٥) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص٢٦١.

(٦) جود، الحوافز، ص٤٣، الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ص٨٠، ٨١.

٧. الاختيار للوظائف الإشرافية أو الرئاسية أو القيادية ، إذ إن مجرد اختيار موظف رئاسة زملائه ينطوي على ثقة به وتكريم له.

٨. إدخالهم في عضوية مجالس لجان الإدارة في المؤسسة ؛ من أجل الإسهام في اتخاذ القرار الإداري إذ إنه لا شك أن مساهمة هؤلاء في عملية اتخاذ القرار الإداري وصياغته ينمي لديهم فضيلة الولاء للمؤسسة والإخلاص لبرامجها ومخططاتها.

ومما ينبغي التنبيه إليه أنه وإن كانت الحوافز من أسباب مكافحة الفساد الإداري بمنع أسبابه ابتداءً أو بالقضاء عليه عند ظهوره أو تخفيفه ، إلا أنه ينبغي المراعاة في تقديم الحوافز ؛ من أجل تقوية آثارها عند من يحصل عليها ، إذ قد تؤدي كثرتها إلى عدم إتيان آثارها المرجوة ، وهذا ما يسمى " بقانون تناقص الغلة" أي : كلما تزايدت المكافأة تناقصت الرغبة في المزيد منها، فكثرة المديح قد تقصم ظهر الممدوح ، إذ قد يغتر بنفسه ويدفعه الغرور إلى القول: "إنما أوتيته على علم عندي"[١] ، فلا يعود يستجيب لأمر رئيسه لذلك ينبغي على القائد الإداري التوازن في تقديمه لهذه الحوافز وفي تقديره لجهود العاملين عنده ؛ لأن الغاية من الحوافز هو تحسين العمل وتحصين العامل لا العكس[٢] ، فقد بوب البخاري في كتاب الشهادة "باب ما يكره من الإطناب في المدح وليقل ما يعلم" ، وأورد فيه حديث أبي موسى رضي الله عنه قال: سمع النبي **r** رجلاً يثني على رجل ويطريه في مدحه فقال: "أهلكتم أو قطعتم ظهر الرجل"[٣].

ويتطلب الحافز المعنوي من القادة والمشرفين على العاملين[٤]:

١. أن يأخذوا بيد الموظف الجديد ، فيدربوه ليحسن من معرفته وأدائه للعمل ، وأن يشعر بانتمائه للمؤسسة التي يعمل فيها ، وأن يشاركوه في صنع القرار واتخاذه.

٢. أن يعترفوا بجهوده ويشيدوا بفعله ، وأن ينموا مواهبه وإبداعاته ، وأن يكافئوه على الإنجاز الممتاز.

ومما يحسب في توزيع الحوافز[٥].

١. الفورية والإعلان.

---

(١) سورة القصص: آية (٧٨).

(٢) البقري، أحمد ماهر، القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م، ص٨١- ٨٢.

(٣) أخرجه البخاري في كتاب: الشهادة، باب: ما يكره من الأطناب في المدح وليقل ما يعلم (حديث: ٢٦٦٣)، أهلكتم أو قطعتم شك من الراوي، ابن حجر، فتح الباري، ج٥، ص٢٧٦.

(٤) أبوسن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص١٠١.

(٥) البقري، القيادة وفعاليتها، ص٨٢.

٢. المساواة بين العاملين في العمل الواحد دون تمييز في الحوافز لأحد على حساب أحد إلا على أساس كفاءة وحسن الأداء.

٣. تلاقي الحافز مع توقعات العاملين فلا تكون أقل بكثير من توقعاتهم.

ومبدأ الحوافز المعنوية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل السابع تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت) تحت عنوان (الموظف المثالي) في المادة (٣٥)منه : "يمنح مجلس الوزراء سنوياً وبناءً على تنسيب المجلس خمس زيادات سنوية لعشر موظفين متميزين من كل فئة بمن فيهم الموظفون بعقود كل حسب فئته ويستثنى من ذلك الموظفون بعقود شاملة لجميع العلاوات ويجوز تنسيب أكثرهم كفاءة للحصول على وسام التميز "

وتحقيقا لهذه الغاية جاءت جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية ، وجائزة الملكة رانيا العبد الله للتميز التربوي .

المطلب الثاني: الحافز المادي :

ويقصد به: "الحافز ذو الطابع المالي أو النقدي أو الاقتصادي ، ويتمثل فيما يحصل عليه العاملون من مزايا أو حقوق تحمل هذا الطابع ، كالرواتب والأجور والعلاوات والبدلات المالية والتعويضات والمكافآت والمعاشات التقاعدية"[١].

فالحوافز المادية على ما تمثله من أجر وملحقاته ، وكل ما يضيف للفرد دخلاً وكسباً مادياً جديداً ،هي التي تكفل للموظف حياة كريمة ؛ كي يتفرغ لعمله وينكب عليه بجد وحماس وينتج ويبتكر[٢].

وللحوافز المادي مزايا رئيسية هي[٣]:

١. السرعة والفورية والأثر المباشر الذي يلمسه الفرد لجهده، حيث يبذل له هذا الحافز بمجرد زيادة إنتاجه ، إذ يرتبط الحافز مباشرة بالأداء وكمية الإنتاج.

٢. تحسين الأداء بشكل دوري ومنتظم، على خلاف الترقية أو العلاوات التي تفقد أثرها سريعاً.

---

(١) الإبراهيم، محمد عقله، حوافز العمل بين الإسلام والنظريات الوضعية، ط١، مكتبة الرسالة الحديثة، عمان، ١٤٠٨هـ/ ١٩٨٨م، ص ٢٩- ٣٠.

(٢) أدهم، الإدارة الإسلامية، ص١٧.

(٣) الإبراهيم، حوافز العمل، ص٣٠.

٣. اشتماله على معان نفسية واجتماعية بما يتيحه للأفراد من قدرة شرائية يحصلون بها على السلع والخدمات التي يحتاجونها وأفراد أسرهم.

وهذا ما حرص عليه الإسلام لما فيه من تطويع وتشجيع للنفس البشرية وحثها على الالتزام بالعمل. قال الطرطوشي: "ولا يستصلح الجند إلا بإدرار أرزاقهم، وسد حاجاتهم، والمكافأة لهم على قدرة عنائهم وبلائهم"[١].

وقد تقدم التأصيل الشرعي لحقوق الموظف[٢] – فيما يتعلق بالجانب المادي - وبيان مدى حرص الإسلام على توفيره وحفظه للموظف ووجوب استحقاقه له ، وإنه بهذا الفعل قد حرص على سلامة الموظف وسلامة العمل من الفساد قبل وجوده أو بعده ، لذا يلزم القائد الإداري أن يحرص على منح الموظف هذه الحقوق ؛ لأن إنقاصها على الموظف أو حرمانه حث له على السير نحو الفساد M \ [^ _ L[٣] و Mإِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ L[٤].

والأخذ بمبدأ الحوافز المادية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل السابع تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت) تحت عنوان(زيادة التميز) في المادة (٣٤)منه : " أ-تمنح زيادتان سنويتان للموظف الحاصل على تقدير (ممتاز) لسنتين متتاليتين ، وزيادة واحدة للحاصل على تقدير (جيد جداً) حداً أدنى لسنتين متتاليتين في الدائرة التي تحصل على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية .

ب- يمنح الموظف الذي يحصل على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية " فئة الموظف المثالي " خمس زيادات سنوية مكافأة له على جهوده وتميزه"

ومن خلال ما تقدم نخلص إلى أن القيادة الإدارية في الإسلام تتميز بالصفات الآتية[٥]:

أولاً- أنها قيادة وسطية في الأسلوب، ترعى الحقوق والواجبات للفرد والجماعة المسلمة بالعدل والمساواة، ولا تميل إلى الشدة ولا إلى اللين ن ولا إلى التسلط أو الانفراط ، فهي قيادة تتميز باللين من غير ضعف والقوة من غير عنف قيادة لا إفراد فيها ولا تفريط.

ثانياً- أنها قيادة إنسانية تحفظ للإنسان كرامته ، وتشركه في كل ما يهمه ، فهي قيادة شورية.

---

(١) الطرطوشي، سراج الملوك، ج٢، ص ٤٩٣.
(٢) في الفصل الأول، المبحث الثاني، المطلب الثاني، الفرع الثاني، ص ٤٦- ٥٣.
(٣) سورة البقرة: آية (٢٠٥).
(٤) سورة القصص: آية (٧٧).
(٥) أبوسن، الإدارة في الإسلام، ص١١٩.

ثالثاً: أنها قيادة تنتمي إلى الجماعة ، ولا تتميز منهم في أي شيء سوى عظم المسؤولية الملقاة على القائد.

رابعاً: أنها قيادة تؤمن وتلتزم بالهدف ، وتضع التابعين على طريق القدوة الحسنة للقائد ، والإصرار والعزم والصبر والتضحية من جانبه في سبيل تحقيق الهدف.

خامساً: أنها قيادة ذات مهارة سياسية تضع حسابات دقيقة لكل القوى المؤثرة في البيئة المحيطة بها ، فتقدم الحوافز بجميع أنواعها للعامل ؛ من أجل تحسين أدائه وتشجيعه على العمل وعدم انشغاله بغير عمله.

وإتصاف القائد الإداري بهذه الصفات من أهم الوسائل للقضاء على الفساد الإداري.

المبحث الثالث

الرقابة

تعد الرقابة صمام الأمان ضد الفساد الإداري ، كما تعد الإدارة الرئيسية في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، وهي بهذا تعد أولى حلقات الإصلاح الإداري. فمهمة الرقابة تنصب إلى حد كبير على مكافحة الفساد الإداري والعمل على الحيلولة دون وقوعه[١].

والرقابة تعني من المنظور الإداري العام: "التأكد والتحقق من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها"[٢].

ويمكن تعريف الرقابة في منظور الشريعة الإسلامية بأنها: "مجموعة الأسس الثابتة المستقرة المستنبطة من مصادر الفقه الإسلامي ، التي تستخدم في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية ، بما تحويه من قواعد تتعلق بالعمل وحسن السيرة"[٣].

وتتضمن عملية الرقابة ثلاثة أمور أساسية [٤]:

الأول : تأكد سلطة الرقابة من إنجاز الأهداف وفقاً للخطة الموضوعة ، باستخدام أقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال.

الثاني: الاطمئنان إلى صحة التصرفات الإدارية أثناء التنفيذ ، ومعالجة الأخطاء ،ومعرفة أسباب ذلك حتى يتم تجنبها مستقبلاً.

الثالث: التحقيق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ ، ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين ، فلا تستقيم الإدارة بدون المتابعة والرقابة .

والرقابة في الإسلام رقابة شاملة ومتعمقة ومتكاملة الأبعاد وتقسم إلى خمسة أنواع[٥]:

النوع الأول : الرقابة الإلهية (العلوية).

النوع الثاني: الرقابة الذاتية.

النوع الثالث : الرقابة الإدارية.

---

(١) الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ص ٩٧٨.

(٢) الضحيان، الإدارة في الإسلام، ص١٢٧.

(٣) هذا المفهوم مأخوذ من مفهوم الرقابة المالية في الشريعة الإسلامية على ما ذكره حسين الريان مع تصرف فيه. الريان،حسين راتب يوسف، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، ط١، دار النفائس ، عمان ١٤١٩هـ/ ١٩٩٩م، ص١٧.

(٤) أدهم، الإدارة الإسلامية ص ٢٩٦- ٢٩٧.

(٥) الأشعري ، أحمد بن داوود ، مقدمة في الإدارة الإسلامية ، ط١ ، جده ، ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م ، ص٣٤٣ . أبو سن ، الإدارة في الإسلام ، ص١٢٠-١٢١ ، الدغيثر ، الرقابة الإدارية ، ص٣ ، الخضيري، محسن أحمد (١٩٩٠) الفكر الإداري في الإسلام، (تحرير: محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي)، الإدارة في الإسلام، ط١، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، ١٤١٦هـ/ ١٩٩٥م، ص١٩١.

النوع الرابع: الرقابة القضائية.

النوع الخامس : الرقابة الشعبية. وبيانها في خمسة مطالب :

المطلب الأول: الرقابة الإلهية (العلوية) :

وهي رقابة الله سبحانه وتعالى على مخلوقاته ، فهي الرقابة التي تحكم الكون بأجزائه جميعاً وعناصره كافة ، وهي أشد أنواع الرقابة تأثيراً في سلوك الفرد ، وقد ورد بيانها في قوله عز وجل M : ; < = > L[١] وقوله تعالى: M ^ _ ` a b c L[٢][٣].والأدلة القرآنية المشتملة على مفهوم الرقابة ومشتملاتها[٤] كلها تدور في قوله تعالى: M < ? @A B L[٥].

وبناء على ذلك فإن الموظف إذا استشعر رقابة الله تعالى ومعيته معه أينما كان ، فإن ذلك سيرقيه إلى مرتبة الإحسان التي هي: "أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"[٦].

وهذا سبب كاف لأن يروض الموظف نفسه الأمَّارةَ بالسوء التي لا يسلم منها M * + , - . L[٧]على الخير والصلاح والابتعاد عن كل ما من شأنه المعصية ، فبذلك يكون سبيل إلى الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني : الرقابة الذاتية :

رغم الجهود التي بذلت ولا زالت تبذل لمكافحة الفساد الإداري بمختلف أنواعه والحد من انتشاره إلا أنه في ازدياد على مر الأيام ، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود إلى غياب الرقابة الذاتية عند الأفراد الناتجة عن ضعف الرقابة الإلهية في نفوسهم من جهة،وصعوبة

---

(١) سورة النساء : آية (١).

(٢) سورة الأحزاب:آية (٥٢).

(٣) الخضيري، الفكر الإداري في الإسلام، ص١٩١.

(٤) من أدلة ذلك: قول الله تعالى: M b c d e f g h i L (البقرة: ٢٣٥) وقول الله تعالى: M أَلَمۡ يَعۡلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ يَعۡلَمُ سِرَّهُمۡ وَنَجۡوَىٰهُمۡ وَأَنَّ ´ µ ¶ L (التوبة: ٧٨)،وقول الله تعالى: M ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / L (ق: ١٦). وقول الله تعالى: M ! "# $ %& ' ( ) * + - . / 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 : ; < = > ? @A B C D E G H I J K L N O P Q R L (المجادلة: ٧).

(٥) سورة الحديد، آية (٤).

(٦) أخرجه البخاري في كتاب: الإيمان، باب: سؤال جبريل النبي عن الإيمان والإسلام (حديث: ٥٠)، ومسلم في كتاب: الإيمان، باب: الإيمان والرسل والإحسان ووجوب الإيمان (حديث ٨) (١/ ٣٦).

(٧) سورة يوسف: آية (٥٣).

الكشف عنه من جهة أخرى ؛ لأن كل مساهم في عملية الفساد الإداري يحاول إخفـــاء معالمهـــا خشية أن يقع في الجريمة ، ورغبة في إنجاز المصلحة التي ينشدها[١].

ولهذا عني الإسلام عناية فائقة برعاية الرقابة الذاتية في أعماق الفـــرد[٢]؛ لأنـــه هـــو المسؤول أمام الله تعالى وليست الأمة والجماعة[٣].

ويقصد بالرقابة الذاتية :"رقابة الموظف على نفسه المبنية على معرفة حقيقيـــة لأســـرار دينه وما يدعو إليه من وجوب التقوى ، ومراقبة الله في السر والعلن" [٤].

وقد جاءت نصوص الكتاب والسنة بالحث على التربية الفردية- الرقابة الذاتية- للإنسان لنفسه ، قـــال الله تعـــالى: M - . / 0 1 2 3 4 5 6 8 9 ;: < = >

? L[٥] ؛ لأنه :M: ; < = > ? @ A L[٦].

فإن مصير أعماله كافة سوف يخبر بها وتعرض عليه يوم القيامة في كتـــاب مفتـــوح ، فيرى عمله مكشوفاً لا يملك إخفاءه أو تجاهله[٧] M يُنَبَّؤُا۟ ٱلْإِنسَٰنُ يَوْمَئِذٍۭ بِمَا قَدَّمَ وَأَخَّرَ L[٨].M U V W

X Y Z [\ ] ^ _ ` b c d e g h i j L [٩]،M n

o p q r s u v w x y z { L[١٠].

لا بل تشهد عليه جوارحه: سمعه وبصره ويداه ورجلاه بسوء عمله وقبـــيح صـــنيعه لا يحتاج إلى شاهد آخر يـــشهد عليـــه[١١]،M p q r s t u v w x y

---

(١) الذنيبات، محمد محمود (١٩٨٣)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، في الرشـــوة وخطورتهـــا على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٢هــ/ ١٩٩٢م، ص١٥٥.

(٢) الطيب، الإصلاح الإداري، ص ٩٧٩.

(٣) الذنيبات، أثر الرشوة، ص١٧٠.

(٤) الضحيان، الإدارة في الإسلام، ص١٢٩.

(٥) سورة الحشر: آية (١٨).

(٦) سورة (ق): آية (١٨)

(٧) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٢، ص ١٣٦.

(٨) سورة القيامة : آية (١٣).

(٩) سورة الكهف: آية (٤٩).

(١٠) سورة الإسراء: آية (١٣).

(١١) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٣، ص٤٢٧.

z L[1].لا بل لا يحتاج إلى حسيب آخر علـــى نفـــسه ســـواه M { ~ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ ٱلْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا L[2].

فعلى الموظف أن يحذر ؛ لأنه مخاطب في قول الله تعـــالى M بَلِ ٱلْإِنسَٰنُ عَلَىٰ نَفْسِهِۦ بَصِيرَةٌ ﴿١٤﴾ وَلَوْ أَلْقَىٰ مَعَاذِيرَهُۥ L[3].فإنه لا غناء يومئذ في انشغال ولا جدال ، إنما هو الجزاء[4] ، فـــنفس الموظـــف يومئذ محبوسة بعملها ، مرهونة عند الله بكسبها ، ولا تفك حتى تؤدي ما عليهـــا مـــن الحقـــوق والعقوبات[5] ، M كُلُّ نَفْسٍۭ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ L[6].

وقد جاءت السنة النبوية لتربي المسلم - ومنه الموظف - على الرقابة الذاتية ومحاســـبة نفسه وأعماله قبل أن يحاسب عليها يوم القيامة[7]. قال رسول الله **r** "لا تزول قدما عبـــد يـــوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن علمه فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتـــسبه وفـــيم أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟"[8].

فالرقابة الذاتية هي أس الرقابات الدنيوية وعمادها - وما سواها مـــن الرقابـــات- وإن كانت لها تأثيرها البالغ في الإصلاح إلا أنها - لا تعدل في قوتها الرقابة الذاتية وهذا أمر مـــسلم به.

وعين المراقبة الذاتية: أن "اتق الله حيثما كنت"[9]. فاتقاء الله تعـــالى يعنـــي : اجتنـــاب غضبه والابتعاد عما يسخطه سبحانه، وما يسخطه: هو فعل المحظور وترك المأمور.

فالتقوى: امتثال الأوامر واجتناب النواهي ، وأساسها خشية الله تعـــالى ، وذلـــك عمـــل القلب، ولهذا أضافها الله تعالى إلى القلب[1]، قـــال الله تعـــالى: M 8 9 : ; > < = >

---

(١) سورة يس: آية (٦٥) .
(٢) سورة الإسراء: آية (١٤).
(٣) سورة القيامة: آية (١٤).
(٤) قطب، في ظلال القرآن،ج٤ ، ص٢١٩٧.
(٥) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٣، ص٤٢١.
(٦) سورة المدثر: آية (٣٨).
(٧) أبو العينين، أصول الإدارة، ص٢٦٦.
(٨) سبق تخريجه ص١٧٩.
(٩) أخرجه أحمد في (مسنده)(حديث: ٢١٣٩٢) (٥/ ١٥٣) وقال محققه شـــعيب الأرنـــؤوط: حـــسن لغيـــره. والترمذي في (السنن) كتاب :البر والصلة، باب: ما جاء في معاشرة الناس (حـــديث: ١٩٨٧) (٤/ ٣١٣) وقال عنه: حديث حسن صحيح، الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: ١٣٧٣) (٣/ ٣٦١).

? @ L[٢]. ومسكنها الصدر، قال رسول الله r ("التقوى ههنا" "ويشير إلى صدره ثــلاث مرات")[٣].

ومن تأمل آيات التقوى في الكتاب العزيز يجد أنها على أحوال ثلاث[٤]:

الأولى- أمر الله المؤمنين بالتقوى قبل الأوامر ؛ لتكون حافزاً لهم على امتثال ما يؤمر به. كقول الله تعالى: M B C D E F G H I L[٥].

الثانية- أمر الله المؤمنين بالتقوى قبل النواهي ؛ لتكون دافعاً للانتهاء عنها. كقول الله تعــالى: M u v w x y z { | } ~ L[٦].

الثالثة- أمر الله المؤمنين بالتقوى عقب الأوامر والنواهي ؛ لتكون باعثاً على الالتزام بها.

قال الله تعالى: M وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْبِرِّ وَٱلتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ L[٧].

فإذا التزم الموظف بهذا النهج الرباني فإن في ذلك تربية له وتقوية لرقابته الذاتية علــى نفسه ، وهي أساس صلاحه وصلاح المجتمع ؛ إذ بهذه الرقابة تهوي وتــصغر أمامــه أنــواع الرقابة الأخرى ، سواء من إدارته المباشرة ، أم من الأجهزة الخارجية ، كــديوان المراقبــة أو ديوان المحاسبة أو هيئة مكافحة الفساد ، أو رقابة الناس أجمعين ، فهو خير مراقب على نفسه ، فيؤدي الذي أؤتمن عليه من عمل خير أداء ، ولا يحتاج إلى مراقبة غيرها.

لذا فاجعل أيها الموظف "لله تعالى على سرك رقيباً يلاحظك من زيغ في حقه، واجعــل لسلطانك على خلوتك رقيباً يكفك عن تقصيره في أمره ؛ ليسلم دينك في حقوق الله تعالى، وتسلم دنياك في حقوق سلطانك"[٨] "واجعل الله تعالى عليك في خلوتك رقبى رغباً ورهباً تقودك الرغبة

---

(١) القرضاوي، يوسف، كيف نتعامل مع القرآن العظيم، ط٥، دار الشروق، القــاهرة، ١٤٢٧هـــ/ ٢٠٠٦م، ص٨٨.

(٢) سورة الحج: آية (٣٢).

(٣) أخرجه مسلم في كتاب: البر والصلة والآداب، باب: تحريم ظلم المسلم وخذله واحتقــاره ودمــه ومالــه وعرضه (حديث: ٢٥٦٤) (٤/ ١٩٨٦).

(٤) القرضاوي، كيف نتعامل مع القرآن، ص٨٩.

(٥) سورة التوبة: آية (١١٩).

(٦) سورة البقرة: آية (٢٧٨).

(٧) سورة المائدة: آية (٢).

(٨) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٣٩.

إلى طاعته، وتصدك الرهبة عن معصيته ؛ ليسلم باطنك من العيـــوب، ويخلـــص ســـرك مـــن الذنوب"[١]. فتسعد في عاجلتك وآجلتك[٢].

وهو ما وعد الله به المؤمنين: قال الله تعـــالى: M Y Z [\ ] ^ _ ` a

b c d f g h i j k L[٣].في الدنيا : حياة طيبـــة بالقناعـــة والرزق الحلال ، والتوفيق لصالح الأعمال . وفي الآخرة : بجزاء أحسن أعمالهم ، وما أكرمـــه من جزاء![٤].

وتطبيق الموظف الرقابة الذاتية على نفسه هو ما دعا إليه ما عليه نظام الخدمة المدنيـــة الأردني ، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعـــد الـــسلوك الـــوظيفي وواجبـــات وأخلاقيات الوظيفة العامة) المادة (٦٧) منه : " الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية "

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية :

من أعظم مهام القائد الإداري أن تسير الأمور التي تحت ولايته على الشكل المطلـــوب، ولا يتحقق ذلك إلا بالقيام بالرقابة الدائمة على من هم تحـــت يـــده ، ليعـــرف مـــواطن الخلـــل فيصلحها، وموطن الصلاح فيزيدها ثباتاً . وهذه الرقابة صورة من صـــور الأمـــر بـــالمعروف والنهي عن المنكر[٥]. قال الله تعالى: M T U V W X Y Z [\ ]

^ _ ` a c d e L[٦].

وتعرف هذه الرقابة بالرقابة التشريعية التي تعنى من منظور الإسلام : "رقابة ولي الأمر أو نائبه في الدولة الإسلامية لولاته وعماله منذ إسناد الوظيفة إليهم وحتى انتهائها عنهم". ودليـــل هذه الرقابة قول الله تعالى: Mوَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ ´ µ ¶ L[٧]، والمراد بالرؤية هنـــا :

---

(١) الماوردي، قوانين الوزارة ، ص٤٤- ٤٥.
(٢) المرجع السابق نفسه ، ص١٣٩.
(٣) سورة النحل: آية (٩٧).
(٤) الصابوني، صفوة التفاسير، ج٢، ص١٢٦.
(٥) الدغيثر، الرقابة الإدارية ، ص6
(٦) سورة الحج: آية (٤١).
(٧) سورة التوبة : آية (١٠٥).

العلم بما يصدر منهم من الأعمال ، فإن رسول الله **r** والمؤمنين سيرون العمل ويراقبونه ، فما كان إحساناً كافاؤوه بالإحسان ، وما كان إساءة جازوه بالعقاب[١].

لذلك على الموظف إذا علم بهذه الرقابة الإدارية ، ومن قبلها رقابته الذاتية ، ومن قبلها رقابة الله تعالى ، فإن عليه أن يخلص عمله لله عز وجل أولاً ، ويرغب وينشط في العمل ثانياً . إلا أن النفس إمارة بالسوء إلا ما رحم ربي ، فلا بد إذن من سلطان يردعها والله يزع بالسلطان ما لا يزعه بالقرآن كما قال الله تعالى: M ! " # $ % & ') (* + , - . / 0 1 2 3 L[٢] ، فرقابة ولي الأمر الإدارية أبلغ في التأثير والمنع من الفساد والضرر من العقل والدين ، إذ ربما يكونان مضعوفين أو بدواعي الهوى مغلوبين ، فتكون رهبة ولي الأمر أشد زجراً وأقوى ردعاً[٣] في نفوس كثير من الناس من القرآن وما فيه من الوعيد الأكيد والتهديد الشديد ، وهذا هو الواقع[٤].

وقد أظهرت الدراسات الحديثة أن أغلب الأخطاء والانحرافات الإدارية لا سيما في المؤسسات الحكومية ناتجة عن عدم إحكام الرقابة الإدارية ؛ لوجود المجاملة والوساطة والمحاباة مع من يقع في الخطأ ، الأمر الذي جعل العاملين – خاصة أصحاب النفوذ- يستهينون بالقوانين المعاقبة، وقد استحالت حبراً على ورق ، وهؤلاء ينطبق عليهم قول رسول الله **r** "إنما أهلك الذين قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد"[٥][٦].

هذا وقد شهد العهد النبوي هذا النوع من الرقابة ، فها هو رسول الله **r** يراقب عامله ابن الأُتبيّة الذي أرسله لجمع الصدقات فلما قدم قال: (هذا لكم وهذا أهدى لي. فقام النبي **r** فصعد المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال : " ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول : هذا لك وهذا لي ،فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟")[٧].

وعلى هذا النهج سار الصحابة رضوان الله عليهم، حيث كانت عادة أبو بكر الصديق رضي الله عنه مراقبة عماله ومحاسبتهم بعد فراغهم من عملهم ، فعندما رجع معاذ رضي الله

---

(١) الطبري، جامع البيان، ج١٤، ص ٤٦١. الرازي، مفاتيح الغيب، ج٨، ص١٤٦.
(٢) سورة الحديد، آية (٢٥).
(٣) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص ١٩٦.
(٤) الشوكاني، فتح القدير، ج٣، ص ٣٦١.
(٥) أخرجه البخاري في كتاب: أحاديث الأنبياء، باب: حديث أبو اليمان (حديث: ٣٤٧٥) .ومسلم في كتاب: الحدود، باب: قطع السارق الشريف وغيره (حديث: ١٦٨٨) (٣/ ١٣١١).
(٦) أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، ص١٠٤.
(٧) سبق تخريجه ص١٨ .

عنه من اليمن إلى المدينة ، واستقبله رضي الله عنه طلب منه رفع الحاسب ، فقال: لــه: "ارفــع حسابك، فقال معاذ: أحسابان حساب من الله وحساب منكم؟ والله لا آلي لكم عملاً أبداً "[١]. وعلى هذا النهج أيضاً سار عمر رضي الله عنه ، فقد قال يوماً لجلسائه (أرأيتكم إن اســتعملت علــيكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال لا حتى انظر فــي عملــه أعمل بما أمرته أم لا؟)[٢].

وقد كتب علي رضي الله عنه لمالك بن الأشتر حين ولاه مصر يــأمره بالرقابــة علــى العمل والعمال حيث قال له: "ثم تفقد أعمالهم ، وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء علــيهم ، فإن تعاهدك في السير لأمورهم جذوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية"[٣].

وتتركز الرقابة الإدارية السليمة على أمرين أساسيين :

الأول : وضع الأساليب والإجراءات التي من شانها أن تعمل على ضبط العمــل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية ومعالجتها .

الثاني : وضع القوانين واللوائح التي تعمل علــى ضــبط العمــل الإداري ، وتوضــح الانحرافات الإدارية ، وتحدد العقوبات المناسبة لها ، وتطبيقهــا بعــدل وحــزم دون إفــراط أو تفريط[٤].

الأساس الأول: الأساليب والإجراءات التي من شأنها ضبط العمل الإداري.

ويكون ذلك من خلال الرقابة التي تقوم بها السلطة بواسطة أحد الأجهزة الإدارية ، وهي قسمان[٥]:

القسم الأول: الرقابة الصادرة من قبل الجهاز الإداري نفسه ، وهو ما يعرف (بالرقابــة الداخلية) (الرقابة الرئاسية) .

القسم الثاني: الرقابة الصادرة عن جهاز إداري آخر مستقل المختص بمراقبة الأعمــال الإدارية وهو ما يعرف (بالرقابة الخارجية) أو (رقابة الأجهزة والدواوين).

---

(١) ابن قتيبة، عيون الأخبار ج١، ص٢٥. الصلابي، علي محمد، أبو بكر الصديق رضي الله عنه شخــصيته وعصره، ١٤٢٢هـــ-٢٠٠١م، ج٤، ص٦٥.

(٢) أخرجه البيهقي في (السنن الكبرى)، كتاب: قتال أهل البغى، باب: الإمام العادل (حــديث: ١٦٤٣٢) (٨/ ١٦٣). المتقي الهندي، كنز العمال (حديث ١٤٣٢٨) (٥/ ٧٦٨). ابن عساكر، تاريخ دمشق، (٤٤/ ٢٨٠).

(٣) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج١٧، ص٧٠.

(٤) أبو سن ، استخدام الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري ، ص١٠٤.

(٥) هيكل، القانون الإداري السعودي، ص ٢٦٠.

القسم الأول: الرقابة الداخلية (الرئاسية):

وتتمثل الرقابة الداخلية في الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء على مرؤوسيهم ، سواء أكانت رقابة على الأشخاص أو رقابة على الأعمال[١]. ولتحقيق ما أنيط بالرقابة من أهداف تقوم الإدارة الإسلامية بالإجراءات الآتية:

أولاً: كثرة الرقباء وانتشارهم بين الموظفين:

نظراً لاهتمام ولي الأمر بأحوال رعيته ، وإدراكه لأهمية التأكد من أن عماله وولاته يقومون بمهامهم الموكولة إليهم خير قيام، واستشعاراً منه لأهمية الرقابة داخل النفس البشرية ومدى فاعليتها في القضاء على الفساد، كان يرصد حولهم الرقباء والعيون ليبلغوه كل ما يمكن من معلومات عنهم حتى كان كأنه معهم وهو غائب عنهم ، وكان يأمر عماله أيضاً ببث العيون ، حتى كان الوالي يخشى من أقرب الناس إليه أن يرفع نبأه إلى ولي الأمر.

وهذا ما فعله عمر رضي الله عنه إذ "كان علمه بمنأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد، وعلى وساد واحد، فلم يكن له في قطر من الأقطار، ولا ناحية من النواحي عامل ولا أمير إلا وعليه عين لا يفارقه ما وجده، فكانت ألفاظ من بالمشرق والمغرب عنده في كل ممس ومصبح، وأنت ترى ذلك في كتبه إلى عماله، حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق إليه وأخصهم له" [٢].

وقد أوصى طاهر بن الحسين ابنه عبد الله في كتابه بذلك فقال: "واجعل في كل كورة من عملك أميناً يخبرك خبر عمالك ، ويكتب إليك بسيرهم وأعمالهم، حتى كأنك مع كل عامل في عمله معايناً لأموره كلها"[٣].

إذن من أجل نجاح العملية الإدارية ومنع الفساد الإداري والقضاء عليه عند وجوده لا بد أن تكون بعض العمليات الرقابية سرية بحيث يشعر الموظف أن عمله مراقب وأنه تحت العيون ، فيدخل في قلبه الرهبة والرغبة ، الرهبة :من الكسل والخمول ، ومد اليد إلى ما حرم الله ، خوفاً من العيون التي تراقبه والرغبة : في العطاء والترقي والثناء.

---

[١] . الرشيدات، ممدوح محمد ، ١٩٩٢م، الرقابة الإدارية وأثرها على أداء الإدارة العامة الأردنية، دراسة ميدانية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، ص ٥٣. الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص ٣٧٢.

[٢] الجاحظ، أبو عثمان عمرو بن بحر، التاج في أخلاق الملوك، (تحقيق: أحمد زكي)، دار الفكر، القاهرة، ١٩٤٤م، ص ١٦٨.

[٣] ابن خلدون، مقدمة، ص ٣٧٨ .

ثانياً: تخصيص عامل لمراقبة الولاة :

كان ولي الأمر يندب رجلاً وكيلاً خاصاً يبعثه ليتقصى حقيقة الشكاوى التي تصله، أو التأكد من صحة المعلومات التي يبثها الرقباء والعيون ، فيتولى التحقيق في الأمر عند اللزوم[١]. وذلك من أجل استشعار الشاكي بأن ما قدمه إلى ولي الأمر لن يضيع واستشعاراً للرقباء والعيون بأن ما يقدمونه من تقارير سوف يجري عليها التحقيق والتأكيد من صحتها ، فلا يتجرأ أحد منهم على الكذب أو التهمة الباطلة للغير، وهذا ما كان يقوم به محمد بن مسلمة رضي الله عنه ، حيث خصصه عمر رضي الله عنه للكشف عن حقيقة ما عليه العمال ، والنظر في الشكاوى المرفوعة بهم ، ويرفع ما توصل إليه إلى أمير المؤمنين[٢].

ثالثاً: العمل بإقرار الذمة المالية:

والمقصود بذلك تطبيق المبدأ المعروف (من أين لك هذا؟) أي سؤال الموظف عن ذمته المالية قبل تعيينه في وظيفته وأثنائها وبعدها.

ومن إجراءات ذلك ما يلي:

١- إقرار الموظف بذمته المالية قبل تعيينه : وذلك بأن يقدم الموظف عند التعيين قائمة وإقراراً بجميع ممتلكاته ومقتنياته، وبعدها يكون عرضة للمسألة والمراقبة من قبل ولي الأمر أومن يمثله ، وذلك أثناء الولاية وبعدها ، فيحاسبه على كل زيادة غير معقولة طرأت على ثروته فيقوم بمصادرتها كلها أو بعضها بحسب الأحوال ، وذلك بعد التحقيق والفصل في الأمر[٣]. ويعد هذا الإجراء إجراء احتياطياً[٤].

وقد اشتهر هذا الأمر عن عمر رضي الله عنه ، حيث كان "يكتب أموال عماله إذا ولاهم، ثم يقاسمهم ما زاد على ذلك، وربما أخذه منهم"[٥]إن تبين له أن ما زاد عن ماله الذي أفصح فيه عن ذمته المالية لم يأت بطريق سليم ، ولم يقبل منهم الاحتجاج بأن هذه الزيادة ناتجة عن تجارة أو مهام أو غير ذلك، ومن ذلك مشاطرته أموال سعد بن أبي وقاص واليه على

---

(١) الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص ٣٧٢.

(٢) ابن الأثير، الكامل، ج٣، ص ٥-٦، الطبري، تاريخ الأمم، ج٤، ص١٢١، القرشي، أوليات الفاروق، ج٢، ص ٢٨٤- ٢٨٧.

(٣) الحديدي، خميس بن عبد الله بن خميس (٢٠٠١)، الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه(غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص ١٦٣.

(٤) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص ٢٨٧.

(٥) البلاذري، أبو الحسن أحمد بن يحيى بن جابر بن داود (ت٢٧٩هـ)، فتوح البلدان، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، ج١، ص ٢٥٧.

الكوفة ، وخالد بن الوليد واليه على الشام، وأبو هريرة واليه على البحرين ، وعمرو بن العاص واليه على مصر رضي الله عنهم[١].

ولم تكن قسمته لهم رضي الله عنهم عن شك في دينهم ، أو مخالفة ثابتة لشريعة الله تعالى، فهم أبعد ما يكونون عن هذا كله ؛ وإنما كان ذلك يرجع إلى مظنة الكسب الحرام بغير قصد، كمجاملة الرعية للوالي، أو استفادة الوالي من منصبه في تيسير أموره في تجارته[٢]. فما كان يحق لهم في نظر عمر إلا رؤوس أموالهم ورزقهم الذي خصصه الخليفة لهم عند التعيين وقبلوا به، وما زاد عن ذلك كان من نصيب بيت مال المسلمين، إذ لا يمكن لموظف حكومي أن يجمع في آن واحد بين الوظيفة الحكومية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبين المصلحة الخاصة والمتمثلة في التجارة[٣].

٢- الاحتكام إلى المظهر :

لم يظهر لهذا الإجراء أثر في عهد النبي **r** ، وأبو بكر الصديق، رضي الله عنه ، ذلك أن ولاة النبي **r** لم يخرجوا عن الجزيرة العربية ، وحياة أبناء الجزيرة متواضعة على العموم ، كما أن الولايات الهامة -كمكة والطائف واليمن بولايتها والبحرين- قد فتحت في آخر عهده **r** ، وهذا الحال في مدة خلافة أبي بكر الصديق رضي الله عنه ، فلم يحدث تنعم أو استرخاء أو حرص على المظاهر الدنيوية من أي عامل من عمالها. وفي عهد عمر رضي الله عنه بدأ يظهر شيء من التنعم والاسترخاء والحرص على المظاهر الدنيوية من قبل عماله ، والتمتع بخيرات الدنيا التي فتحت عليهم[٤].لذلك كان عمر رضي الله عنه يحصى أموال عماله قبل توليتهم ، ويصادر كل زيادة غير معقولة فيها وكان يحتكم إلى المظهر في هذا الخصوص[٥]. فقد مر ببناء يبنى بحجارة وجص فقال: لمن هذا؟ فذكروا له أنه لعامل من عماله على البحرين ، فقال: أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها، وقاسمه ماله[٦]. وكان يقول: "على كل خائن أمينان: الماء و الطين"[٧].

٣-الاطلاع على ما يحمله الموظف عند العودة من المهمة الموكولة إليه:

---

(١) البلاذري، فتوح البلدان، ج١، ص ١٠٠-١٠١، ص ٢٥٧. ابن كثير، البداية والنهاية، ج٧، ص ٧٦-٧٧، ١٠٠- ١٠١. الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص ٣٧٣، الحديدي، الرقابة الإدارية، ص ١٦٣.

(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٣٩. الطماوي، سليمان ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٥م ، ص ٨٨- ٨٩.

(٣) الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص٣٧٣.

(٤) القرشي، أوليات الفاروق، ج٢، ص ٢٩٩.

(٥) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص ٢٨٧.

(٦) الطرطوشي، سراج الملوك، ج٢، ص ٥٦٦، ابن الأزرق، بدائع السلك، ج١، ص ٧٦.

(٧) الطرطوشي، سراج الملوك، ج٢، ص ٥٦٦.

ومن أجل تطبيق مبدأ "من أين لك هذا" كان عمر رضي الله عنه يلزم الولاة إذا عادوا إلى المدينة أن يدخلوها نهاراً ولا يدخلوها ليلاً ؛ ليظهر معهم ما حملوه في عودتهم ، ويتصل نبؤه بالحراس والأرصاد الذين يقيمهم على ملاقي الطريق ، فلا يستطيعوا حجب شيء من الأموال[١].

وهذا الأمر وإن عملت به الدول الحديثة عبر حدودها ، إلا أنها لم تسلكه بعد في مستوى الدولة نفسها ، ولعلها اكتفت فيما يقوم به مراقبوا الدولة الموكول إليهم مهمة مراقبة الموظفين ، لذلك من علامات النضج في مكافحة الفساد الإداري أن لا يستثن أحد من المسألة بعد عودته من مهامه التي وكل بها ، ولا بد من نزع ما يسمى بالحصانة السياسية.

٤ - محاسبة الموظف بعد الانتهاء من منصبه أو وظيفته : ويقصد بذلك : التأكد من براءة ذمة الموظف المالية بعد تركه لمنصبه وأشغاله لغيره ، أو بعد انتهائه من وظيفته (إحالته على التقاعد).

وأول تطبيق عملي لهذا الإجراء هو ما فعله النبي ﷺ مع ابن الأتبية حين أرسله على صدقات ، حيث قام بمحاسبته بعد انتهائه من مهامه التي وكل بها[٢].وكذلك فعل أبو بكر رضي الله عنه مع معاذ بن جبل رضي الله عنه عند عودته من اليمن فقال له: أرفع حسابك[٣]. وعلي رضي الله عنه يقول لأحد عماله: "فقد بلغني عنك أمر إن كنت فعلته فقد أسخطت ربك وعصيت إمامك، وأخزيت أمانتك، بلغني أنك جردت الأرض[٤]، فأخذت ما تحت قدميك، وأكلت ما تحت يديك، فارفع إلي حسابك، واعلم أن حساب الله أعظم من حساب الناس"[٥].

وقد أقر في الأردن أخيراً من قبل مجلس النواب قانون إشهار الذمة المالية رقم (٥٤) لعام ٢٠٠٦م[٦].

---

(١) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص٨٨.

(٢) سبق تخريجه ص١٨.

(٣) سبق تخريجه ص٢٠٦.

(٤) جردت الأرض، فنثرتها، والمعنى أنه نسبه إلى الخيانة في المال، ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج١٦، ص ١٥٦.

(٥) المرجع السابق نفسه.

(٦) كانت مقاومة أعضاء مجلس النواب والأعيان لإدراجهم ضمن الفئات المطالبة بإشهار الذمة المالية أحد الأسباب الهامة لتعثر إقرار هذا القانون طيلة السنوات الإثنى عشر الماضية. والفئات المشمولة بالقانون: كما تنص عليها المادة الثانية من أحكام هذا القانون " تسري على رئيس الوزراء والوزراء والقضاة ورؤساء وأعضاء مجالس المفوضين، ورؤساء المؤسسات الرسمية العامة، المدنية والعسكرية منها ومدراء هذه المؤسسات، وموظفي الفئة العليا في الحكومة ومن يماثلهم في الدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والسفراء، وأمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى، ورؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية والعطاءات الخاصة ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات، ورؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بنسبة (٥%) أو أكثر، وشاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه، هذا، وتطبق

رابعاً: الزيارات الميدانية :

ويقصد بذلك انتقال القائد إلى مواقع الولايات والعمال ليقف بنفسه على سير الولاة وسياستهم في الرعية ، والاطلاع على حوائجهم التي قد تغيب عنه(١).

وقد أوصى أبو بكر الصديق يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما بهذه الزيارات ، فقال له: "وأكثر حرسك وبددهم في عسكرك، وأكثر مفاجأتهم في محارسهم بغير علم منهم بك، فمن وجدته غفل عن محرسه فأحسن أدبه وعاقبه في غير إفراط"(٢).

وقد باشر عمر رضي الله عنه بنفسه هذه الزيارات ، فقد زار الشام أربع مرات(٣)؛ ليطلع من خلالها على سير الولاة والعمل ، ويطمئن على أحوال الرعية في تلك الأقاليم، وإحدى تلك الزيارات كانت بسبب ضياع مواريث الناس بالشام فقال: "ضاعت مواريث الناس بالشام ، أبدأ بها فأقسم المواريث وأقيم لهم ما في نفسي ، ثم ارجع فأتقلب في البلد وأنبذ إليهم أمري"(٤). وعندما شعر عمر رضي الله عنه بأهمية هذه الزيارات وأثرها على العمال والرعية ، عزم على أن يطوف البلدان ويزور الأمراء وينظر فيما اعتقدوه وما آثروا من الخير(٥) ، فقال: "لئن عشت إن شاء الله تعالى لأسيرنَّ في الرعية حولاً، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع عني، أما هم فلا يصلون إلي، وأما عمالهم فلا يرفعونها إلي، فأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى مصر فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى الكوفة فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين"(٦).

وقد كان عثمان رضي الله عنه يزور مكة في موسم الحج ، ويطلع على أحوالها ، ويقابل الولاة بها وحجاج الأمصار، ويسألهم عن أخبارهم وأحوالهم(٧).

وعلي رضي الله عنه يوصي مالك بن الأشتر بذلك فقال له: "ثم تفقد من أمورهم ما يتفقد الوالدان من ولدهما... ثم تفقد أعمالهم"(٨).

أحكام هذا القانون أيضاً على رؤساء وأعضاء مجلسي الأعيان والنواب" ، الحوراني، دور البرلمان في مكافحة الفساد، ص٤.

(١) حسنين، الرقابة الإدارية، ص١٥٥.

(٢) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج١، ص ٣٩٠.

(٣) مرتان سنة ست عشرة للهجرة ، ومرتان في سنة سبع عشرة للهجرة ، ولم يدخلها في الأولى من الآخرتين لأجل ما وقع بالشام من الوباء، ابن كثير، البداية والنهاية، ج٧، ص٦٤، الطبري، تاريخ الأمم، ج٢، ص٤٨٧.

(٤) ابن كثير، البداية والنهاية، ج٧، ص ٨٩-٩٠.

(٥) المرجع السابق نفسه ،ج٧، ص ٨٩.

(٦) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج٢، ص ٤٧١. ابن شبه، تاريخ المدينة، ج٣، ص ٨٢١، الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٢، ص ٥٦٥.

(٧) الصلابي، علي محمد، سيرة عثمان بن عفان رضي الله عنه، ط١، ١٤٢٧هـ- ٢٠٠٦م، ص٣٢٤.

(٨) ابن أبي الحديد، نهج البلاغة، ج١٧، ص ٥٢، ٧٠.

خامساً : اللقاءات الدورية :

ويقصد به : اجتماع ولي الأمر مع مرؤوسيه ليطلع على سير العمـل والمناقـشة فـي أحوال الرعية والخطط المستقبلية في تحسين الإنتاج.

وقد كان عمر رضي الله عنه يبعث إلى عماله عند رأس كـل سـنة فيقـدمون عليـه ، فيسألهم عن الناس وعما ورائهم ، فمن أراد أن يرده ردَّه ، ومن أراد أن يعزله حبسه عنده[١].

وهو ما سار عليه عثمان رضي الله عنه حيث كان بطلب من العمال أن يوافوه في كـل موسم ومن يشكوهم[٢].

لذلك على القائد الإداري أن يحرص على عقد اللقاءات الدورية بينه وبين مرؤوسـيه ، لما في ذلك من تشاور واطلاع على أحوال العمل ، فتسير الدولة على أسلوب واحد ومتجـانس في الحكم والإدارة[٣]، وهذا أجدى للاطلاع على الأحوال والقضاء على الفساد.

سادساً: تدوير القيادات الإدارية:

والمقصود من ذلك: عدم إبقاء القائد الإداري في منصبة فترة طويلة .

والحكمة من ذلك : أن إبقاء القائد الإداري في منصبه فترة طويلة مدعاة إلـى الترهـل الإداري من الخمول والكسل لديه ، لحفظه النصوص وعدم اطلاعه على ما يجد بحكم الاحتكـام إلى خبرته وانشغاله بدنياه ، كما أن ذلك أدعى إلى اصطفاء القائد لفئة من الموظفين دون غيرهم (الشللية)، مما قد يؤثر على الإدارة سلباً في تطويرها واتخاذ القرارات الإدارية العادية الحاسمة.

وقد قال عمر رضي الله عنه: "هان شيء أصلح بـه قومـاً أن أبـدلهم أميـراً مكـان أمير"[٤].وكان الإمام أبو حنيفة رحمه الله يرى أن لا يترك القاضي على القضاء أكثر من سـنة؛ لأنه متى اشتغل بذلك لا يتفرغ للتعليم والتعلم ، فينسى العلم فيقع الخلل في الحكم[٥].

فمن المناسب من أجل تطوير العمل الإداري وعلاج الفـساد الإداري أن يـتم تـدوير القيادات الإدارية ؛ لما في ذلك من نتائج إيجابية في علاج هذا الفساد وكـشف أي خـرق فـي النظام من قبل المدير السابق . ومن الأفضل أن لا يطيل في المنصب القيادي أكثر مـن سـنتين حتى تتجدد الدماء ، وهو ما يطلق عليه الآن بضرورة تداول المنصب وتحديده[٦].

---

(١) ابن شبه، تاريخ المدينة، ج٣، ص ٨٠٦.
(٢) الصلابي، سيرة عثمان بن عفان، ص٣٢٣.
(٣) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص ١٠٦.
(٤) المتقي الهندي، كنز العمال ١٤٣٣٢) (٥/ ٧٦٩). ابن شبه، تاريخ المدينة (٣/ ٨٠٥).
(٥) ابن شحنه، إبراهيم ابن أبي اليمن محمد، لسان الحكام في معرفة الأحكام، ص٤. ابن الهمام، فتح القـدير، ج١٦، ص٣٣٦.
(٦) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص٢٩.

القسم الثاني: رقابة الأجهزة والدواوين (الرقابة الخارجية)

عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة منذ نشأتها، وكانـــت هـــذه الرقابة تتمثل في بث العيون حول الولاة والعمال لمتابعة أحوالهم وسؤال الرعية عـــن ســـيرتهم فيهم ، ولكن هذا الحال تغير بعد أن اتسعت الدولة ، وتشعب الجهـــاز الإداري فيهـــا وتعـــددت أنشطتها، فأنشأت أجهزة متخصصة تتولى عملية الرقابة على أعمال الإدارة[١]، وهذه الأجهـــزة تتمثل فيما يلي:

أولاً: جهاز نظام ولاية الحسبة :

يقرر الإمامان ابن تيمية وابن القيم أن جميع الولايات إنما شـــرعت للأمـــر بـــالمعروف والنهي عن المنكر[٢] ، أي : أن جميع الولايات ترد إلى الحسبة ؛ نظراً لاستغراق الحسبة لمعظم الولايات ، وبسطها ظلها على جل الولايات الإسلامية ، أي : أن الحسبة هي الأســـاس الظـــاهر للولايات الإسلامية، وأن النظام الإداري الإسلامي الذي تديره هذه الولايات العامة أساسه العـــام هو الحسبة ، فهي قطب الرحاة فيه وحجر الزاوية في بنائه[٣].

والحسبة هي: "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"[٤]. وهـــذا هو موضوعها ؛ لتعلقها بمنكرٍ ظاهرٍ المحتسبُ منصوبُ لإزالته ، واختصاصها بمعـــروف بـــيّن المحتسب مندوب إلى إقامته ؛ لأن موضوع الحسبة إلزام الحقوق والمعونة على استيفائها[٥].

وقد استقر الاصطلاح على أن الحسبة هي إحدى وظائف الدولة في الإسلام ، إلى جانب السلطات الأخرى التي منها القضاء وولاية المظالم ، وهي من مـــصطلحات القـــانون الإداري ، والحسبة في واقعها عبارة : عن رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين علـــى نشاط الأفراد في مجالات خرق المثل والقيم والأخلاق والدين والاقتصاد ، وجميع أوجه النـــشاط

---

(١) الحكيم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإســـلامية والـــنظم الوضـــعية، ط٢، دار الفكـــر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٥٠.

(٢) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص٤١. ابن تيمية، الحسبة، ط١ ، (تحقيق : صالح عثمان اللحام) ، الدار العثمانية – عمان ودار ابن حزم –بيروت ، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٤م، ص٥٥. ابن القيم، أبو عبـــد الله محمد بن أبي بكر أيوب الزرعي، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، (تحقيق : محمد جميل غـــازي)، مطبعة المدني، القاهرة، ص ٣٤٦.

(٣) وصفي، مصطفى كمال (١٣٩٥هـ/ ١٣٩٦م) ، الحسبة والنظام الإداري ، مجلة البحوث الإســـلامية، ٢ (٢)، ص ٢٦٦.

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٤٩.

(٥) المرجع السابق نفسه، ص٣٥٢.

الاجتماعي ؛ تحقيقاً للعدل والفضيلة وطبقاً للمبادئ المقررة فـي الـشرع الإسـلامي والقواعـد الشرعية المتبعة[١].

فالحسبة في حقيقتها وظيفة شبه قضائية ، عرفها التاريخ الإسـلامي ، يـسمى موظفهـا الخاص بالمحتسب إذا كان معيناً من ولي الأمر ومهمته المحافظة على النظام العام ، وبالمتطوع إذا قام بالأمر دون تكليف[٢].

وقد عُرف هذا النظام منذ عهد النبوة- وإن لم يكن بهذا المسمى - فقد مارس رسول الله r الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بنفسه، وكان يتولى جميع ما يتعلق بولاة الأمور ، فمـن ذلك : أن رسول الله r مرَّعلى صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت أصابعه بللا فقال:("ما هذا يـا صاحب الطعام؟" فقال: أصابته السماء يا رسول الله. فقال: "أفلا جعلته فوق الطعام حتـى يـراه الناس ثم قال:" من غشنا فليس منا")[٣].

أما الأماكن البعيدة عنه r ، فقد كان يكلف بها صحابته رضوان الله عليهم ليقوموا بهذه المهمة حيث ولّى عتاب بن أسيد على مكة ، وعثمان بن أبي العاص على الطائف ، وبعث معاذ وأبا موسى على اليمن رضي الله عنهم[٤].وهذا قيام بالمبدأ الإلهي العظيمM f g h i

j k l m n o p ¦ r s t L[٥]وبقول الله تعـالى M . /

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 :L[٦].وعلى هذا النهج سار الخلفاء الراشدين ومن بعدهم رضوان الله عليهم.

وفيما يتعلق باختصاصات المحتسب الخاصة بالأعمال الإدارية ، فإن المحتسب له الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيما ليس من خصائص الولاة والقضاة وأهل الـديوان ونحـوهم ، فكان يتولي الحسبة على الأئمة والمؤذنين والأطباء والمعلمين والقائمين على إنفاق المال العام ، فيقر منهم من تَوفرَّ عمله وحسنت طريقته ، ويمنع كل من فرط منهم فيما يجب عليه من حقـوق الأمة وخرج عن المشروع وألزمه به ، واستعان فيما يعجز عنه بوالي الحرب والقاضـي وكـل

---

(١) الظاهر، خالد خليل ، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسـلام ، ط١ ، دار المعـراج للنـشر ، الرياض ، ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م ، ص١١٩-١٢٠.
(٢) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص٤٣.
(٣) أخرجه مسلم، كتاب: الإيمان، باب: قول رسول الله r من غشنا فليس منا (حديث: ١٠٢) (٩٩/١).
(٤) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج٢٨، ص٤٩.
(٥) سورة آل عمران: آية (١٠٤).
(٦) سورة آل عمران: آية (١١٠).

قطاع يعين على ذلك[١].ولا يتوقف حكمه على تنازع أو استعداء ، بل له النظر والحكم فيما يصل إلى علمه من ذلك ويرفع إليه ، ولكن ليس له إمضاء الحكم في الدعاوى مطلقاً[٢].

ومن هنا يتبين مدى أهمية نظام الحسبة في منع الفساد الإداري والقضاء عليه ، حيث يعد هذا الجهاز الأساس في الرقابة على أعمال الموظفين وحسن سير عملهم، والضرب على يد كل من تسول له نفسه بالتقصير والإساءة إلى نظام مهنته وعمله.

ونظام ولاية الحسبة في الدولة الإسلامية الذي يتعلق بالأعمال الإدارية قريب الشبه إلى حد كبير من أعمال هيئة مكافحة الفساد في الأردن[٣].

ثانياً :جهاز ديوان المصادرات أو (الاستكشاف) أو (الاستخراج) :

حيث كان عمل هذا الجهاز يقوم على التحقيق مع الوالي المعزول من خلال مطالبته بتقديم حساب دقيق عن الأموال التي جمعها ، فإن تبين أن هناك أموالاً قد جمعت بطريقة غير مشروعة صودرت وضمت إلى بيت المال . وقد كان ظهور هذا الديوان في العصر العباسي وكان جهازاً مستقلاً له رئيسه وموظفوه الخاصون به[٤].

ثالثاً: جهاز ديوان الأزمَّة (زمام الأزمَّة) :

حيث كانت مهمته الرقابة على مالية الدولة الإسلامية بمتابعة ومراقبة نفقات ولاياتها المختلفة ، سواء كانت رقابة سابقة على الإنفاق، كما تقوم به- وزارات المالية في العصر الحاضر - أو رقابة لاحقة كما تقوم به أجهزة ديوان المحاسبة في الدول المعاصرة[٥].

رابعاً: جهاز ديوان البريد والإخبار :

فقد كان هذا الجهاز من اختصاصات صاحب البريد ، فضلاً عن مهمته الرسمية في الإشراف على بريد الدولة ومكاتباتها الرسمية ، وعرض كتب أصحاب البريد في الولايات على

---

(١) ابن تيمية، الحسبة، ص٦٢ .ابن القيم، الطرق الحكمية، ص٣٤٩.الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٧٠ .

(٢) ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٨٤.

(٣) نصت المادة (٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦) على ما يلي: "تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية: أ- التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك. ب- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ، ومنعه من السفر ، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ، ووقف راتبه وعلاواته وسائر= استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول. ج- للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة. د- بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.

(٤) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٩، ص ٣٠٥، الحديدي، الرقابة الإدارية، ص١٤٢.

(٥) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج١٠، ص١٠. حسنين، الرقابة الإدارية، ص٢١٤.

الخليفة للرقابة على عمال الخليفة ، وموافاته بجميع الشؤون في ولايته من خير أو شر . فكـان أصحاب البريد والإخبار رقباء من قبل الدولة ، يرفعون التقارير عن أحوال الولاية التي تقع في نطاق اختصاصهم[١]. ومهمة صاحب البريد هنا هي مهمة إنهاء ، أي : نقل الأخبار بمـا فعلـه العامل من صحيح وفاسد وفيما رجع عنه وفيما لم يرجع عنه دون التدخل منه بـأي زيـادة أو نقصان أو تغيير[٢].

وتتضح أهمية البريد في منع الفساد والقضاء عليه من خلال قول أبي جعفر المنصور " ما كان أحوجني على أن يكون على بابي أربعة نفر... هم أركان الملك، ولا يـصح الملـك إلا بهم... أما أحدهم فقاض لا تأخذه في الله لومة لائم، والآخر صاحب شرطة ينصف الضعيف من القوي، والثالث صاحب خراج لا يظلم الرعية. والرابع - وعض على أصـبعه الـسبابة ثـلاث مرات - وقال : صاحب بريد يكتب إلي بخبر هؤلاء على الصحة"[٣].

مما تقدم يتبين مدى حرص الإدارة الإسلامية على إيجاد الوسـائل الرقابيـة الـضابطة للعملية الإدارية ؛ لما لها من شأن في تهذيب النفوس وحسن سير العمل الإداري ، ومنع الفـساد والقضاء عليه وعلاجه .

الأساس الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري ، وتوضح الانحرافات الإدارية ، وتحدد العقوبات المناسبة لها ، وتطبيقهـا بعـدل وحـزم دون إفـراط أو تفريط.

النظام التأديبي الفعال هو النظام القادر على تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها، وهـذا يعني : ضبط القوانين المنظمة لسير العمل ، وتحديد أو معرفة العقوبات المترتبة على المخالفات ، وتطبيقها بعدل وحزم دون محاباة أو ظلم ، فكل نظام قـانوني فـي مجـال الخدمـة المدنيـة والتأديبية يعتقد أن النظام الذي وضعه هو النظام الفعال ، ولكن التطبيق هو الذي يكشف لنا مدى فاعلية النظام من عدمه[٤].

لذا كان النظام الإداري الإسلامي منذ عهد النبوة يطبق العقوبات بعـدل وإنـصاف دون محاباة لأحد ، ولو كانت فاطمة بنت محمد r ، لا بل ولو على نفسه r . ومن ذلك مـا فعلـه النبي r مع ابن الأتبية عامله على الصدقات ، حيث لامه رسول r على قوله "هذا لكـم وهـذا

---

[١] ابن خرداذبه، المسالك والممالك، ص ٤٦. الحكيم،الرقابة على الأعمال ص ٣٥٧.
[٢] الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣١٣-٣١٤.
[٣] الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٦، ص٣١٣.
[٤] الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ص ٨٢.

أهدى لي" فقال رسول الله r : "فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه، فينظر أيهدى له أم لا؟"[١].واللوم هو أحد العقوبات التأديبية .

وقد تعددت وسائل التأديب التي عرفها النظام الإداري الإسلامي ، منها: اللوم، والقصاص[٢]، والعزل[٣]، والمصادرة. وهذه الوسائل التأديبية هي من العقوبات التعزيرية التي فوضتها الشريعة للحاكم ومن يمثل أمرها ، لذا لم يكن هناك نصوص مقننة بالمفهوم المعاصر لتقنين العقوبات بصفة أن الحاكم هو المسؤول الأول عن تطبيقها حال صدور ما يستوجبها.

أما في العصر الحاضر فبالرغم من تطور علم الإدارة والقانون الإداري إلا أن نصوص القانون التأديبي للموظفين المدنيين في الدولة لا زالت غير مقننة ، على العكس من تقنين الجرائم الجنائية ، حيث أن قانون الوظيفة العامة أو نظام الخدمة المدنية يورد أهم الواجبات الواجبة على الموظف الالتزام بها وأهم المحظورات التي يحظر عليه فعلها ، تاركاً للسلطات التأديبية تحديد ما يعتبر مخالفة يستوجب الجزاء التأديبي وما لا يعتبر ، وهذا هو الاتجاه العام السائد في غالبية التشريعات المعاصرة[٤]ومنه نظام الخدمة المدنية في الأردن.

---

(١) سبق تخريجه ص١٨.

(٢) ليس المقصود بالقصاص هنا العقوبة المقدرة التي توقع في جرائم القصاص المعروفة ، ولكن المقصود بها هو: الجزاء التأديبي الذي يقع على الموظف على سبيل التأديب والتعزير ، من ذلك: أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه خطب يوماً فقال: "يا أيها الناس ألا إني والله ما أرسل عمالي إليكم ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ، ولكن أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنتكم ، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلي ، فوالذي نفسي بيده إذا لأقصنه منه، فوثب عمرو بن العاص فقال: يا أمير المؤمنين أورأيت إن كان رجل من المسلمين على رعية فأدب بعض رعيته أئنك لمقتصه منه؟ قال: إي والذي نفس عمر بيده إذاً لأقصنه منه وقد رأيت رسول الله r يقص من نفسه .ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم ، ولا تجمروهم فتفتنوهم ، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم ، ولا تنزلوهم الغياض فتضيعوهم) . أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ص٨٦) (١/ ٤١) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: أبو فراس وهو النهدي لم يرو عنه غير أبي نضرة المنذر بن مالك ولم يوثقه غير ابن حبان وقال أبو زرعه : لا أعرفه وباقي رجاله ثقات رجال الشيخين.أخرجه البيهقي في (السنن الكبرى)، كتاب: النفقات، باب: ما جاء في قتل الإمام (حديث: ٥٧٩٦)(١٤٨/٨) .

(٣) من أمثلة الأخطاء التي ذكرها بعض الفقهاء التي يترتب عليها توقيع عقوبة العزل:

١. إذا فعل الأمير ما يستعظم.
٢. ألجندي المقاتل إذا فر من الزحف.
٣. ولاة أموال بيت المال أو المشرفون على الأوقاف إذا خانوا.
٤. من يقلد الوظائف للعاجز عن القيام بها بد ون حاجة إليه أو غير الأمين.
٥. من يقبل الهدية أو الرشوة بسبب العمل.
٦. جباء الأموال الذين يفرقون في المعاملة عن هوى ، فيأخذون المال ممن شاءوا ويدعون من شاءوا.
٧. كل من يحكم بغير ما أنزل الله أو يترك إنكار المنكرات.
٨. ارتكاب العامل عملاً لا يتفق وكرامة الوظيفة.
٩. قلة الخبرة والدراية بالعمل.
١٠. ضعف الإدارة.
١١. الأخطاء الإدارية الجسيمة. انظر جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص ٤٨- ٥٠.

(٤) ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص ٣٧٠.

ويعود عدم تقنين المخالفات التأديبية إلى ثلاثة أسباب[(١)].

الأول : السبب التاريخي : وذلك أنه مع بدء اتساع مرفق الوظيفة العامة فإن السلطة الإدارية كانت تبخل في منح الموظفين حقوقهم وتقرير ضمان لهم.

الثاني : السبب السياسي : وذلك متمثل في رغبة السلطة السياسية في منح الإدارة السلطة الواسعة للتحكم بالموظفين ومصيرهم ، وعدم تفسير المخالفات تحقق هذا الغرض.

الثالث : السبب القانوني : وهذا متمثل بأن المخالفات التأديبية متشعبة ومتنوعة .

والحق أن بقاء هذه الأسباب الثلاثة واعتبارها عائقاً أمام تقنين المخالفات التأديبية هو في ذاته فساد ينبغي معالجته ، ولهذا فإنه لا بد من تقنين شامل للمخالفات التأديبية وعقوباتها ، خاصة بعد نضوج الإدارة العامة وأسسها القائمة عليها وإيجاد الجهات القضائية المختصة بالنظر في علاقة الموظفين بمؤسساتهم من الناحية الإدارية.

ومن ثم فإن فوائد التقنين تغذي حركات إصلاح الموظفين ومن هذه الفوائد[(٢)]:

أولاً: التقنين عودة لمبدأ الشرعية ،أي :(لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص). فإن من مقتضيات هذا المبدأ في نطاق التجريم إحاطة الفرد مقدماً بالأوامر والنواهي التي يترتب عليه حال مخالفتها إنزال العقاب به، وإحاطته بمقدار العقوبة حتى يكون على بينة بما ارتكب ، فضلاً عن ذلك وحدة العقاب وعدم تناقضه أو تفاوته تفاوتاً يذهب بهذه الوحدة ، كما يمنع المغالاة في العقوبة.

ثانياً: إن إلمام الموظف بالمخالفات التأديبية يجعله يسعى إلى تجنبها ؛ حفظاً لصالح العمل ، ورقابة لنفسه من شر الجزاء التأديبي ، وآثاره السيئة على سمعته الوظيفية ومكانته في العمل ، مما يحقق استقرار له قانونياً ونفسياً.

ثالثاً: كما أن تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب، فالتحديد بما يحمله من الوضوح وعدم الغموض يساعد الجهة التأديبية على اتخاذ القرار اللازم تجاه الموظف، وتطبيق الجزاء المناسب في حقه دون تردد، والأمر يحول إلى غير ذلك في حالة غموض القواعد وعدم تحديدها. وهذا التحديد لا يعني سلب السلطة التقديرية من الجهة التأديبية، وإنما قد يحد من اختصاصها الواسع بما يساير القيام بعملها ، ولأن بعض المخالفات سوف يكون لها حد أدنى وحد أعلى في توقيع الجزاء.

---

(١) الشيخلي، عبد القادر ، السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر ، عمان ، ١٩٨٣م ، ص ١٧-١٨.

(٢) ياقوت، شرح القانون التأديبي، ص ٣٥٥- ٣٥٦. الشيخلي، السياسة السليمة في تأديب العاملين، ص٢٦-٢٨.

رابعاً : إن ترك تقدير ما يعد من قبيل المخالفات التأديبية إلى السلطة التأديبية يعني ابتداءً منح هذه السلطة اختصاصاً شبه تشريعي.

خامساً : إن عدم تقنين المخالفات التأديبية يؤدي إلى فرض جزاءين مختلفين قد يكونان وقعا في هيئة واحدة في وقت متقارب تبعاً لاختلاف السلطة التأديبية في تقدير الجزاء.

سادساً : إن تقنين المخالفات التأديبية هو استكمال لنضوج القانون التأديبي ؛ وذلك لأن جميع القواعد المنظمة للوظيفة العامة قد شقت طريقها إلى التقنين ، وقد جاء الدور على المخالفات التأديبية ؛ لأن هذه المخالفات تتسم بنصيب كبير من الاستقرار والوضوح، يضاف إلى ما تقدم، أن مبدأ الشرعية في المجال الجنائي لم يحل دون صياغة بعض الجرائم الجنائية بصورة فضفاضة أحياناً ؛ لغرض استيعاب ظروف الحال والمآل، وهذا الأسلوب المرن يهدف لجمع جميع الحالات المتجانسة، وهذا يعني إمكان وضع نصوص عامة واضحة تتيح استيعاب حالات تختلف باختلاف المرافق العامة وظروف ارتكاب المخالفات.

مما تقدم يتبين لنا أن النظام الإداري في الإسلام حازم في ضبط العمل ، وعازم في سيره في القضاء على الفساد وفق ما أراد .

وقد تبين من خلال هذين المرتكزين (وضع اللوائح، ووضع القوانين) أن النظام الإداري الإسلامي(١):

١. قد أعطى الحاكم الصالح المجتهد في ظل الشريعة الإسلامية أن يبتكر من الوسائل المناسبة في حكمه ما تساعده في ضبط سير العملية الإدارية في دولته.

٢. يقوم على سرعة تغيير المسؤولين من آن لآخر ، بحيث لا يعطي للعامل فرصة للتراخي.

٣. نظام قائم على المتابعة الدقيقة لما يقال على ألسنة العمال والموظفين.

٤. منفذ لقرارات الفصل من العمل بعد التأكد من صدق نسبة القول إلى قائله.

٥. يأخذ بظاهر القول مع إغفال ما يعرف من صدق النية وحسن السيرة، لأن الأمور الإدارية لا تخضع للنوايا، ولكنها سلوك وعمل.

٦. أن هذا النظام قد أولى أهمية بالغة لصلاح الولاة وخطورة تولية من ليس أهلاً لذلك ، فإن الصالح في تقواه وقدرته على السياسة والإدارة تصلح به الأمة، والفاجر يحمله

---

(١) القرشي، أوليات الفاروق، ج٢، ص٣١٣ و٣٢٠.

فجوره على الظلم والاستبداد، ويتحين الفرص لجمع المال من غير حله إلى غيـر ذلـك من المصائب الذي يجرها بحكم ولايته.

المطلب الرابع: الرقابة القضائية (ديوان المظالم) :

لا شك أن النظام الإداري للدولة الإسلامية في العهد الأول لم يكن بحاجة إلـى رقابـة هيئات متخصصة ؛ وذلك ليقظة الوازع الديني في صدر العمال والولاة ، وهو ما يطلـق عليـه (الرقابة الذاتية) ، كما أن هؤلاء الولاة والعمال كانوا معروفين لولاة الأمر، ويختارون بأسمائهم لصفاتهم الشخصية وتقواهم ، بالإضافة إلى بساطة الحياة التي لا تحتاج إلى نظم إداريـة معقـدة سواء للرقابة أو لغيرها . وعندما تغير الزمن وتطورت الحياة في الدولـة الإسـلامية وامتـدت أرجاؤها ودخلها غير العرب بدأت الدولة في إنشاء النظم الإدارية لتتلاءم مـع هـذا التطـور ، فنشأت الدواوين التي كانت تختص بالرقابة[١]، ومن أهم هذه الدواوين:

- ديوان المظالم:

معلوم أن الظلم من المسلمات التي حرمها الحق تبارك وتعالى على عباده ، ونهاهم عنها ؛ لما فيه من مفاسد وشرور تضر بالمجتمع ، فبانتشار الظلم يختل نظام المجتمع وتعم الفوضـى ؛ فكان القضاء هو الفيصل بينهم .

وقد يحدث نزاع بين الإدارة والموظف ، فيرى الموظف نفسه فيه مظلوماً يحتـاج إلـى جهة تنصفه فكانت القضاء ، من هنا عرف النظام الإسلامي ولاية المظالم التـي تعنـي :"قـودُ المتظالمين إلى التناصف بالرهبة ، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"[٢].

وهي سلطة قضائية أعلى من سلطة القاضي والمحتسب ، وقد نشأت هذه الولاية تدريجياً ، وفيها من خصائص القضاء والتنفيذ معاً : فوالي المظالم قد يعرض لحسم المنازعـات التـي يعجز عن نظرها القضاء، وقد ينظر في الأحكام التي لا يقتنع الخصوم بعدالتها[٣].

وقد مرت الرقابة القضائية في الإسلام المتمثلة في نظام قضاء المظـالم بمـرحلتين[٤]: أولهما: مرحلة القضاء الموحد، وثانيهما: مرحلة القضاء المزدوج :

أولهما- مرحلة القضاء الموحد :

باشر رسول الله r القضاء بنفسه ، وباشره الخلفاء الراشدون من بعده بأنفـسهم ، دون أي تفرقة بين أنواع المنازعات والمشاكل ، ولم يكن حاجة إلى قضاء متخصص للمظالم ، وقـد

---

(١) حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام، ص ١٧٩.
(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٣٠.
(٣) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص٣٤٤.
(٤) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص ٤٨٣ - ٤٨٧.

ظل هذا النظام قائماً حتى أول عهد عبد الملك بن مروان الذي وضع اللبنة الأولى في نظام قضاء المظالم بالوضع الذي استقر عليه في الدولة الإسلامية.

ثانيهما : مرحلة القضاء المزدوج :

في هذه المرحلة أصبح قضاء المظالم ولاية منفصلة عن ولاية القضاء المختص بنظر نوع معين من المنازعات ، والمشاكل يباشرها الخلفاء أو نوابهم[١]. إذ لما تجاهر الناس بالظلم والتغالب ولم يكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجاذب ، احتيج إلى نظر المظالم الذي يمتزج به قوة السلطنة بعدالة القضاء ، فكان أول من جلس للمظالم يوماً يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان ، فإن احتاج منها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه فنفذ فيه أحكامه ، فلما زاد الظلم كان عمر بن عبد العزيز أول من ندب نفسه للنظر في المظالم ، فردها وراعى السنن العادلة وأعادها[٢].

وهو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) المادة (٦٩) منه " يجب على الدائرة : ...ج- أن تكفل له حق التظلم وفقا لأحكام هذا النظام والتأكد من وجود ضمانات للموظف عند تطبيق الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام هذا النظام "

ونظام ولاية المظالم في الدولة الإسلامية قريب الشبه إلى حد كبير من نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث[٣]، حيث أن اختصاصاته[٤] تشبه اختصاصات محكمة العدل العليا

---

[١] الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص٤٧٨.

[٢] الماوردي، الأحكام السلطانية، ص١٣١. ابن خلدون، مقدمة، ص٧٩-٨٠.

[٣] الطماوي، عمر بن الخطاب، ص٣٤٤- ٣٤٥.

[٤] وتشمل اختصاصات ولاية المظالم ما يلي:

١. النظر في تعدي الولاة على الرعية (إساءة استعمال السلطة من جانب الحكام والولاة ضد المحكومين).
٢. جور العمال فيما يجبونه من الأموال.
٣. كتاب الداووين بتصفح أحوال ما وكل إليهم أي (الإشراف على شؤون الموظفين وأحوالهم).
٤. رد الغصوب سواء أكانت غصوب سلطانية تغلب عليها ولاة الجور أو غصوب تغلب عليها ذوي الأيدي القوية وتصرفوا فيها تصرف الملاك بالقهر والغلبة.
٥. النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين.
٦. لنظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة (أي الإشراف على تنفيذ الأحكام التي يعجز القضاة عن تنفيذها). الماوردي الأحكام السلطانية ص١٣٢-١٣٨ .

الأردنية[1] واختصاصات قانون ديوان المظالم[2].

المطلب الخامس : الرقابة الشعبية :

دعا الإسلام إلى نظام حكومي يقوم على دعائم وأصول ثابتة تكفل للأمة حريتها وانتظام مصالحها ، وتدفع بهذه الدعائم عن نفسها كل خطر . وقد عمل الإسلام على المساواة بين الحاكم والمحكوم في الحقوق والواجبات ، واعتبر الحكم وظيفه وخدمة محددة السلطة ، فـــولي الأمـــر واحد من المسلمين سواء بسواء . وقد أوجب الإسلام على المسلمين ضـــرورة مناصـــحة ولـــي الأمر وأمره بالمعروف ونهيه عن المنكر[3] ؛ ذلك أنه كما قال الله تعـــالى:M . / 0 1

2 3 4 5 6 7 8 9 L[4].

وهذا دليل على أن الأمة مأمورة بمناصحة ولي الأمر تنفيذاً لأمر الله تعالى وأمر نبيـــه r ، حيث قال رسول الله r : "إن الله يرضى لكم ثلاثا ويسخط لكم ثلاثا ، يرضى لكم أن تعبدوه

---

(1) جاءت اختصاصات قانون محكمة العدل العليا رقم(١٢) لسنة (١٩٩٢م) في المادة (٩) على النحو التـــالي:
أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:
١. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلـــديات، غـــرف الـــصناعة والتجـــارة والنقابـــات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفـــق ا لقـــوانين والأنظمة النافذة المفعول.
٢. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامـــة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.
٣. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعـــد أو الاســـتيداع أو يفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.
٤. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.
٥. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقـــوق التقاعديـــة المـــستحقة للمـــوظفين العمـــوميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم.
٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدســـتور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.
٧. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظـــام مخالف للقانون أ و الدستور.
٨. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.
٩. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
١٠. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.
١١. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيمـــا عـــد القـــرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.
١٢. تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليهـــا فـــي الفقـــرة أ- السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية. ج- ١- لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة. ٢- لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

(2) انظر ديوان المظالم مبحث التجربة الأردنية ص٢٤٨ .

(3) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص ١٦٠.

(4) سورة آل عمران: آية (١١٠).

ولا تشركوا به شيئاً ، وأن تعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا ، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم"[١]. وقال رسول الله r : "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان"[٢].

فالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ليس حقاً من حقوق الإنسان ، فحسب بل هو فرض عليه كذلك ، وطبقاً لما ورد في القرآن والحديث نجد فرضاً على الإنسان أن يأمر الناس بالخير ويساعدهم عليه، وينهاهم عن الشر ويكفهم عنه، فإن رأى شراً أو منكراً فليس عليه أن يحتج ضده فقط ، بل عليه كذلك أن يحاول منعه وإزالته ، أما التزام الصمت إزاءه وعدم محاولة وقفه وكفه فهو ذنب يقترفه الإنسان ويكتب عليه ؛ لأن واجب المسلمين تطهير المجتمع الإسلامي. ويعد منعهم من القيام بهذا الواجب ظلماً كبيراً لا مثيل له ، فمن يمنع إنساناً عن إظهار الحق ومساندته فهو بفعله هذا لا يسلبه حقاً أساسياً فحسب ، بل يعوقه أيضاً عن أداء فرض من الفروض ، فلا بد إذن من حصول الإنسان في أي ظرف على هذا الحق ؛ وذلك من أجل صحة المجتمع وسلامته[٣].

وهذا ما يعرف بالرقابة الشعبية الذي امتاز النظام الإسلامي بتفعيلها من خلال مساعدة السلطة في الدولة الإسلامية لمنع الفساد والحد منه ، وبهذا يكون أمر الفساد في النظام الإسلامي محاصراً ومراقباً من السلطة ممثلة في الرقابة الإدارية والقضائية ومراقب أيضاً من الشعب الذي يساعد السلطة في كشفه[٤].قال الله تعالى: M وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ ´ µ ¶ L وقال رسول الله r "والذي نفسي بيده لتأمرنَّ بالمعروف ، ولتنهونَّ عن المنكر ، أو ليوشكنَّ الله أن يبعث عليكم عقاباً منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم"[٥].

وبهذا فإن الرقابة الشعبية تتخذ مفهوم التكليف الشرعي : فهي دين من هذا الدين، كما أن النقد والتقويم والمراجعة تكليف شرعي ودين من الدين ، فإن أي مؤسسة أو جماعة أو تنظيم

---

(١) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٨٧٨٥) (٢/ ٣٦٧) قال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح. الألباني: (صحيح الجامع) (حديث: ١٨٩٥)، وقال: هذا صحيح.

(٢) سبق تخريجه ص٢٨.

(٣) المودودي، الحكومة الإسلامية، ص ٣٤٨.

(٤) أحمد، معاوية أحمد سيد (٢٠٠٣م)، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص٢٢.

(٥) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٢٣٣٤٩) (٥/ ٣٨٨). قال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره،والترمذي في (سننه) كتاب: الفتن، باب ما جاء في المعروف والنهي عن المنكر (حديث: ص٢١٦٩) (٤/ ٤٠٦) وقال: حديث حسن. الألباني (صحيح الجامع) (حديث: ٧٠٧٠)(١١٨٩/٢) وقال:حسن .

أو مجتمع بعد مجتمع النبوة لا يجوز شرعاً ولا عقلاً أن يكون فوق النقد والتقديم والمراجعة ؛ لأنه الأحوج إلى ذلك[١].

وبهذا يكون الإسلام قد وضع أسس الرقابة الشعبية التي تمكن الأمة من مراقبة ولاة الأمور وموظفيهم ، والسيطرة على الأمور في الدولة ، ومنع الانحراف والفساد قبل أن يستشري ، وتتمثل هذه الأسس في:

أولاً: وجوب الشورى.

ثانياً: مسؤولية ولي الأمر أمام الأمة.

ثالثاً: حرية الرأي والمراقبة.

رابعاً: المناصحة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[٢].

وهذا ما عليه الدستور الأردني حيث نص في المادة (١٥) منه على أنه : " ١. تكفل الدولة حرية الرأي ، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير ، بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون .٢. الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون " والمادة (١٧) منه على أن " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية ، أو فيما له صلة بالشؤون العامة ، بالكيفية والشروط التي يعينها القانون "

ولتفعيل هذه الأسس وتأكيد دورها فإن النظام الإسلامي قد وضع مرتكزين لذلك:

المرتكز الأول: سياسة الباب المفتوح (وهو في جانب السلطة الحاكمة):

أمر الإسلام السلطة الحاكمة أن لا تغلق أبوابها في وجه أفراد الأمة ، وأمرها أن تصغي لهم ، للنظر في حاجاتهم واقتراحاتهم ، دل على ذلك قول رسول الله **r** : "من ولاّه الله عز وجل شيئاً من أمر المسلمين ، فاحتجب دون حاجتهم ، وخَلّتِهم[٣] ، وفقرهم احتجب الله عنه دون حاجته وخلته وفقره"[٤].

ففي هذا النص النبوي وعيد شديد لكل من ولي من أمر المسلمين شيئاً – ومنهم الرئيس الإداري ولكل عضو إداري - إذا أغلق بابه دون حوائج الناس وأخبارهم، فيحث **r** قادة الجهاز

---

(١) العمري، أكرم ضياء (رمضان ١٤١٤هـ) قيم المجتمع الإسلام من منظور تاريخي، كتاب الأمة، ١ (٣٩)، ص٢٠-٢٣.

(٢) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص ١٦١.

(٣) الخَلّة : الحاجة الشديدة . والمعنى : منع أرباب الحوائج أن يدخلوا عليه ويعرضوا حوائجهم ، والحاجة والفقر والخلة متقارب المعنى وإنما كرر للتأكيد . العظيم آبادي ، عون المعبود ، ج٨ ، ١١٧ .

(٤) أخرجه أبو داود في كتاب الخرج والفيء والإمارة، باب: فيما يلزم الإمارة من أمر الرعية والجعبة عنهم (حديث: ٢٩٤٨). والحاكم في(المستدرك)، كتاب: الأحكام (حديث: ٧٠٢٧) (٤/ ١٠٥)، وقال صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي. الألباني(صحيح الجامع) (حديث : ٦٥٩٥)(١١٢٢/٢) وقال : صحيح.

الإداري على الاتصال المباشر بالناس والاستماع إليهم، للتأكد من صحة وشرعية التصرفات الإدارية الصادرة من مرؤوسيهم، وكيفية معامل هؤلاء للرعية، وتلافي ما قد يشوب تلك التصرفات من انحرافات أو أخطاء أداء لما عليهم من أمانة ، وتجنباً للمساءلة ؛ إذ الرئيس هو المسؤول الأول عن تصرفات مرؤوسيه باعتباره مصدر سلطاتهم[١].

والمقصود بسياسة الباب المفتوح : " تسهيل اتصال الناس بالمسؤول أو القائد الإداري دون أي عائق، لبث شكواهم ونقل مظلمتهم، أو التصريح بآراء تهم المسؤول وتعود بالخير على الجهاز الإداري للدولة "[٢].

وقد طبق الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم هذه السياسة وأولوها فائق عنايتهم ؛ لما لها من فاعلية في تصحيح مسار النظام الإداري ، فهذا أبو بكر رضي الله عنه يوقظ الحس الرقابي لدى الناس[٣]، ويقول في خطبته الأولى بعد البيعة العامة: ".... أيها الناس: فإني وليت عليكم ولست بخيركم، فإذا أحسنت فأعينوني، وإذا أسأت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم[٤].

وعمر رضي الله عنه يقول أيضاً في خطبته الأولى بعد مبايعته خليفة للمسلمين: "... وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله في أمركم..." [٥]،بل كان عمر رضي الله عنه يشترط على من يوليه من الولاة شروطاً منه أن لا يغلق باباً دون حوائج الناس وإلا عرض نفسه للمسألة[٦] ، وقد كان كلما صلى صلاة جلس للناس ، فمن كانت من حاجة نظر فيها[٧] ، فكان بابه رضي الله عنه مفتوحاً لكل الناس لا يحتاج من يريد الوصول إليه إلى وسائط أو تذليل للنفس أو فعل محرم للوصول إلى حق ، بل إن طالبه يستطيع أن يجده ويأخذه منه ما يريد وهو نائم تحت ظل شجرة.

وكذلك قال عثمان رضي الله عنه في خطبته للناس: "فأنا أول من اتعظ... فإذا نزلت فليأتني أشرافكم فليروا رأيهم، وليذكر كل واحد ظلامته لأكشفها، وحاجته لأقضيها، فوالله لئن ردني الحق عبد لأستن بسنة العبيد"[٨].

---

(١) الحديدي، الرقابة الإدارية، ص ١٥٩.

(٢) المرجاني، أحمد بن داود (أغسطس ١٩٩٨م)، الرقابة في الإدارة الإسلامية، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، (٣٥)، ص١١٥، الحديدي، الرقابة الإدارية، ص١٥٩.

(٣) الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص ٣٩١.

(٤) سبق تخريجه ص٩٥.

(٥) المتقي الهندي، كنز العمال (١٤١٨٤) (٥/ ٦٨١-٦٨٢). السيوطي، جامع الأحاديث،(٣١٣٣٤) (٢٨/ ٤٠٦). ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج٤٤، ص ٢٦٥.

(٦) أبو يوسف، الخراج، ص١١٦.

(٧) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٣، ص ٢٨٨. الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٤، ص ٢٠٢.

(٨) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج٢، ص١٢. الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج٢، ص ٦٥٩.

ثم جاء علي بن أبي طالب رضي الله عنه مخاطباً الأمة بعد مبايعتهم لـــه بقولـــه: ".... فافزعوا إلى قوام دينكم وإتمام صلاتكم وإداء زكاتكم والنصيحة لإمامكم"[١].

لكن مما ينبغي ذكره أنه ليس المقصود من سياسة الباب المفتوح أن يبرز القائد لمن هـــم تحت إمرته في العراء أو في الطرقات أو في كثرة التجوال عند توزيع مؤسسات الدولة ، وإنمـــا المقصود أن يحدد لهم أوقاتاً للالتقاء بهم وسماع حاجاتهم ، ولذلك نجد أن الإمـــام أبـــا يوســـف عندما أشار على الخليفة هارون الرشيد بالجلوس إلى رعيته لم يقل افعل ذلك في كل يوم أو في كل أسبوع ، وإنما وفق ما تقتضيه الحاجة ، كأن يجلس لهم في الشهر أو الشهرين[٢].

والعمل بمفهوم الرقابة الشعبية هو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني ، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيـــات الوظيفـــة العامـــة) المادة (٦٩) منه : " يجب على الدائرة : ...ب- أن تضمن للموظف حرية الرأي والتعبير وفقاً للتشريعات النافذة "

وفي العصر الحاضر قامت الإدارة الحديثة في الأردن بتفعيل هذا المرتكز "سياسة الباب المفتوح" ، حيث عملت وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة المرئية على تفعيل ذلك ومن ذلك- على وسيلة الإعلام المرئية- برامج (يحدث اليوم)(ويوم جديد) (ومنتصف النهار). وفي وسائل الإعلام المسموعة: فهناك (إذاعة أمن FM) (وبرنامج بصراحة مع الوكيل) (وبرنامج البـــث المباشر). وفي وسائل الإعلام المقروءة فللصحف والمجلات دور كبير في هذا الشأن.

وتقوم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة في الأردن بوضع صناديق للاقتراحـــات والملاحظات في واجهة كل إدارة حكومية بفروعها المختلفة ، وهو أمر حسن إذ يـــساعد علـــى تطوير وتحسين النظام الإداري ، والقضاء على ما فيه من فساد ، إن أخذت هـــذه الاقتراحـــات والملاحظات بعين الاعتبار.

أما في التطبيقات العملية في المؤسسات الإدارية فإن هذا الأمر قد لا يكـــون موجـــوداً ، وإنما يتبع ما يعرف "بالسلم الإداري" ، حيث لا يستطيع الموظف الوصول إلى المسؤول الأعلى إلا عبر تسلسل إداري متسم بالتعقيد والروتين ، فيكون في الغالب فعل ذلـــك مـــدعاة للتراخـــي والتواكل ، ونكوص الموظف عن أقدامه على هذا الأمر ؛ لما فيه من طـــول الـــسلم الإداري ، علماً أنه قد لا يحظى برد على طلبه ، أو لا يحصل على ما يريد مـــن حـــق ، فـــلا يجـــد آذان صاغية لمطالبه.

---

(١) ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري (٢١٣-٢٧٦هـ)، الإمامة والسياسة المعـــروف بتـــاريخ الخلفاء، (تحقيق :طه محمد الزين)، مؤسسة الحلبي وشركاه، ص٥٨.

(٢) أبو يوسف، الخراج، ص١١٢، الحديدي، الرقابة الإدارية، ص١٦٢.

ولذلك من أجل القضاء على الفساد الإداري أو الحد منه ، لا بد من تفعيل سياسة البـــاب المفتوح على مستوى المؤسسات الإدارية كافة ، وفق برنامج عملي منظم ، ففي سياســـة البـــاب المفتوح علاج للداء التي تشكو منه معظم إدارة العالم المتمدنة في الوقت الحاضر ، ونعني بـــه: "البيروقراطية التي في معناها الحرفي تعني سلطة المكاتب"[١] [٢] .

المرتكز الثاني: الرقابة المؤسساتية

ويقصد بها: "رقابة شعبية رسمية يقوم بها نفر من المختصين ممثلين للـشعب وتظهـر على شكل هيئة"[٣].

ولعل ظهور لهذا النوع من الرقابة هو ما فعله النبي **r** عندما اختار نقبـاء المهـاجرين والأنصار الممثلين للمجتمع الجديد وكبار وزرائه ومستشاريه ، وفي مقدمتهم العشرة المبـشرين بالجنة ، حيث استمر عمل هذه الهيئة العليا للشورى بعد وفاة النبي **r** وصاحبيه أبي بكر وعمر رضي الله عنهما ، حيث مارست عملاً رقابياً خاصاً تمكنت من خلاله القيـام بمهمـة سياسـية حساسة تتعلق باختيار خليفة ثالث للمسلمين[٤].

ولأن الرقابة والنقد من كبار المجتمع أولى بالاهتمام من غيرهم ، فقد كتب عمر إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما كتاباً جاء فيه: "بلغني أنك تأذن للناس جماً غفيراً ، فإذا جاءك كتابي هذا فابدأ بأهل الفضل والشرف والوجوه، فإذا أخذوا مجالسهم فأذن للناس"[٥].

وقد يكون أقرب مفهوم لرقابة الجمهور في القانون الإداري الحديث هو مفهوم الرقابـة السياسية ، وهي : " الرقابة التي يمارسها الشعب على منظمات الجهاز الإداري للدولة ؛ للتأكـد من انتظام سير المرافق العامة ، وللكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات بغية تصحيحها"[٦].

ويطلق الكثير من الكتاب على هذا النوع من الرقابة اسم (الرقابـة البرلمانيـة)، ويعـد القانون الدستوري هو المصدر لها[٧]، وتمارس الرقابة السياسية عن طريق المجـالس النيابيـة

---

(١) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص ١٠٣.

(٢) وقد ظهرت بادرة خير قام بها مدير التربية والتعليم بمنطقة أربد الأولى ، حيث خصص يوم الاثنين من كل أسبوع للمديرين والمديرات من الساعة الواحدة إلى الثالثة ، ويوم الأربعاء مـن كـل أسـبوع للمعلمـين والمعلمات من الساعة الواحدة إلى الثالثة ؛ وذلك تجسيداً لسياسة الباب المفتـوح ؛ مـن أجـل الاسـتماع لقضاياهم التربوية وغيرها تعميم رقم (٦٥٠) لسنة (٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/٦م .

(٣) الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص ٣٨٦.

(٤) المرجع السابق، ص ٣٨٦- ٣٨٧.

(٥) المتقي الهندي، كنز العمال (٢٥٧٥٤) (٩/ ٢٢٣). السيوطي، جامع الأحاديث (٣٠٩٤٨) (٢٨/ ١٩١).

(٦) أدهم، الإدارة الإسلامية، ص ٣٠٤.

(٧) هيكل، القانون الإداري السعودي، ص ٢٥٨.

المنتخبة أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية ، أو المنظمات الأهلية ، أو بواسطة تأثير الرأى العام. وتكون الرقابة المؤسساتية عادةً بثلاث طرق[1]:

الطريق الأولى: تقديم الأسئلة والاستجواب ومناقشة الأداء والميزانية ونحو ذلك، ويكون عن طريق المجلس النيابي أو مجلس الشورى.

ففي الأردن يمارس مجلس النواب الأردني الرقابة على الجهاز الحكومي من خلال النصوص الدستورية ، حيث نصت المادة(٥٤) من الدستور الأردني الفقرة (٣) على أنه: " يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً ، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان ، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بيانا وزاريا لأغراض هذه المادة ".كما نصت المادة (٩٦) من الدستور الأردني على أنه : " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة ،وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه ذلك العضو ، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة "

ونصت المادة (١١٩) الفقرة (١) منه على أنه : " يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاما ًيتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك " .

الطريق الثانية: رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية . وذلك في الأنظمة المتعددة الأحزاب، فتلجأ الأحزاب المعارضة إلى البحث عن الأخطاء والثغرات والعيوب التي تشوب التنظيم الإداري لوزارة من الوزارات أو لإدارة من الإدارات ، ونشرها ومناقشتها في البرلمان أو الصحف أو عن طريق الندوات والاجتماعات التي تعقدها ، للمطالبة بتصحيح الأوضاع وإصلاح هذه المخالفات ، أو عن طريق المظاهرات في البلاد التي تسمح بذلك.

الطريق الثالثة: رقابة الرأي العام -وهم المواطنون-. فإذا رأى مواطن خللاً في الجهاز الإداري ، فإنه يسعى لإصلاحه بالطرق المشروعة ، كمشاركته في المجالس واللجان الإدارية أو بمباشرته لحقوقه السياسية ، أو عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وهي المقصودة بالرقابة الأهلية والشعبية ورقابة الجمهور.

---

[1] عبد الله، عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٣م، ص ٣٦٧- ٣٧٣، أدهم، الإدارة الإسلامية، ص ٣٠٤- ٣٠٥. دغيثر، الرقابة الإدارية، ص ٢٢.

وفي الحقيقة فإن القانون الإداري الحديث لم يعط رقابة الجمهور أهمية كما هو الحال في النظرية الإسلامية، وقد حرصت الدول المتقدمة مؤخراً على الاهتمام بالرقابة الشعبية ، ومن تلك الدول بريطانيا التي استحدثت عقد المواطن (Citizen Charter) والذي يقوم بتوعية المواطن أن المؤسسات العامة ملك له، ولا تكون علاقته بها علاقة المستفيد بل علاقة المالك الذي يحرص على ملكه أشد الحرص، وهذا ما دعت إليه دراسة صادرة عن الأمم المتحدة عام ١٩٩٠[١]. ومما ينمي الرقابة الشعبية نزاهة وسائل الإعلام ، وحيادتها ولذا تسمى بالسلطة الرابعة[٢].

ولا يتبادر إلى الذهن أن فتح الباب أمام الرقابة الرأي العام على أعمال الإدارة قد يؤدي إلى إضعافها والتجرء عليها ؛ ذلك أنه لا يترك ممارسي هذه الرقابة من المسألة والعقاب حال ثبوت كذبهم وافترائهم فيما قدموا ، لذلك نقترح في حال تفعيل هذه الرقابة ما يلي :

١) أن يوضع نظام خاص ينظم هذه العملية ، بأن يوجد نموذج خاص يسجل فيه المشتكي أو المقترح اسمه ،وشكواه ، أو اقتراحه وملاحظاته ، مع الاحتفاظ بسرية هذه المعلومات.

٢) من أجل زرع الثقة عند هذا الشخص نقترح أن يمنح هذا النموذج إحدى الدرجات الثلاث المعتمدة في قانون حماية أسرار وثائق الدولة "سري للغاية، سري ،محدود"، وذلك بحسب المعلومات الواردة فيه ، بعد اطلاع الجهة المختصة لمنحه إحدى هذه الدرجات مع التعهد خطياً بعدم ملاحقة مدلي البيانات ما لم يتبين كذبه.

ومما ينبغي ذكره أن تعدد وتنوع أساليب الرقابة في النظام الإداري الإسلامي قد ارتبط بتطور الجهاز الإداري للدولة ، وبمدى تشعب واتساع أعماله، وقد يتبادر إلى الذهن أن تعدد أنواع الرقابة يؤدي إلى تضاربها أو الازدواج وشل عمل الموظفين ، والأمر ليس كذلك : إذ هذه الأنواع مكملة لبعضها بعضاً في إطار شمولية الفكر الإسلامي ، كما أنها متسقة مع بعضها ، كذلك ومن السهل على الفرد أن يحقق كل متطلبات هذه الرقابة بصدق مع الله تعالى ومع نفسه ورؤسائه والمجتمع، كما أن الرقابة في الإسلام تتسم بالعدالة فهي تطبيق لقواعد الكتاب والسنة ، فيستحيل تضاربها وتعارضها فيما بينها ، كما أن هذه الرقابة تتوقف قوتها وفاعليتها على مدى قوة الوازع الديني والأخلاقيات السائدة في المجتمع الإسلامي ، ولهذا كله كانت الرقابة تهدف

---

(١) العمر، فؤاد عبد الله، أخلاق العمل وسلوك العاملين، ط١، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالبنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٩هـ ، ص١٢١.

(٢) دغيثر، الرقابة الإدارية، ص٢٣.

إلى منع الأخطاء قبل وقوعها والعمل على تصحيحها حال وقوعها؛ لأن الإسـلام يـضع مـن القواعد ما يحمي بها الأفراد ويدرأ بهم من الوقوع فيها[١].

وعليه فإن دور الرقابة لا يقتصر على مجرد كشف الانحرافات وتقييد الأخطـاء ، بـل يكمن فاعليتها في البحث عن أسباب تلك الانحرافات والأخطاء وكيفية معالجتها، وهذا ما تبـين من خلال الوسائل التي استخدمها النظام الإداري الإسلامي ، حيث قام عن طريق تلك الأساليب الرقابية بكشف الانحرافات وكشف أسبابها وإيجاد العلاج المناسب لها[٢].

---

(١) جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة، ص ٦٩- ٧٠.
(٢) الحديدي، الرقابة الإدارية، ص ١٨٤.

المبحث الرابع

التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية)

ثمة أسلوبان في تنظيم العمل الإداري لا تكاد دولة من دول العالم المعاصر أن تستغني عن الأخذ بواحدة منهما، وهما أسلوب المركزية واللامركزية.

ويعنى الأسلوب المركزي: "جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد هيئة واحدة، بحيث تتولى هذه الهيئة - التي تكون عادة بالعاصمة - جميع مظاهر السلطة بنفسها دون أن تشاركها في ذلك هيئة أخرى، وتباشر ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة ، وفق قواعد وأحكام موحدة"[١].

ويعني أسلوب اللامركزية "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة ، وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة ، تباشر اختصاصها في هذا الشأن ، تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[٢].

ولقد كانت الدولة الإسلامية في عهد رسول الله r تتسم بأسلوب اللامركزية ، فمنذ أن اتسعت رقعة الإسلام واشتملت شبه الجزيرة العربية بدأ عليه الصلاة والسلام باختيار ولاة الأمصار من ذوي الكفاءة ، ثم حدد لهم صلاحياتهم وبعث بهم إلى الأقاليم ، فحين بعث رسول الله r معاذ بن جبل رضي الله عنه إلى اليمن قال له: "إنك تقدم على قوم أهل كتاب، فليكن أول ما تدعوهم إليه عبادة الله، فإذا عرفوا الله فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم خمس صلوات في يومهم وليلتهم، فإذا فعلوا، فأخبرهم أن الله فرض عليهم زكاة تؤخذ من أموالهم وترد على فقرائهم، فإذا أطاعوا بها فخذ منهم، وتوق كرائم أموال الناس"[٣].

ونستخلص من هذا الحديث توافر الاستقلال المالي للإقليم، فالصدقات والزكاة تؤخذ من الأغنياء لتصرف على الفقراء في الإقليم نفسه[٤].

وسار الخلفاء الراشدون على هذا الأمر ، حيث طبقوا النظام اللامركزي في الحكم، والتزموا مبدأ الشورى الذي يعني في الإدارة اللامركزية "اتخاذ القرار المحلي بالاستقلال الكامل " في كتبهم إلى ولايتهم[٥] ، لهذا كان الولاة يتمتعون بكامل الاستقلال الإداري في اتخاذ

---

(١) الطهراوي، القانون الإداري، ص١٣١.
(٢) المرجع السابق نفسه ، ص١٤٢.
(٣) أخرجه البخاري في كتاب: الزكاة، باب: لا تؤخذ كرائم أموال الناس في الصدقة (حديث: ١٤٥٨) .
(٤) أبوسن، الإدارة في الإسلام، ص ١٤٣.
(٥) من أمثلة الالتزام بمبدأ الشورى في الإدارة اللامركزية ما ورد في كتب الخلفاء لولاتهم في هذا الخصوص: "أ) فقد دعا أبو بكر عمرو بن العاص وسلمه راية الجيش القادم إلى أرض فلسطين: وأزجى إليه نصائح كثيرة منها: "... وكن كأحدهم وشاورهم فيما تريد من أمرك..." الواقدي، أبو عبد الله محمد

القرارات التي تخص ولاتهم ، وكانوا يجدون التأييد من الخلفاء الراشدين في الاستقلال بأدائهم ، وعدم اللجوء على رفع الأمر للعاصمة السياسية إلا في عظائم الأمور. و كان عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه منفذاً للنظام اللامركزي خاصة فيما يتعلق بتنفيذ القرار الإداري ، فقد كتب إلى عروة بن محمد وكان عاملاً على اليمن : "أما بعد، فإني أكتب إليك آمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم، فتراجعني! ولا تعرف بعد المسافة ما بيني وبينك؟ ولا تعرف أحداث الموت؟ حتى لو كتبت إليك : أن اردد على مسلم مظلمة شاة لكتبت أرددها عفراء أو سوداء؟ فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعني"[١].

فقد كان عمر بن عبد العزيز حريصاً على سرعة القرار الإداري، فلهذا كان يحرض ولاته على البت في المواضيع[٢]، وعندما كتب له عدي بن ارطأة في أمر شرعي كتب له عمر: "أما بعد: فإنك لا تزال تعني[٣] إليَّ رجلاً من المسلمين في الحر والبرد، تسألني عن السنة، كأنك إنما تعظمني بذلك، وأيم الله لحسبك بالحسن ، فإذا أتاك كتابي هذا فسل الحسن لي ولك وللمسلمين"[٤].

وتطبيق مبدأ اللامركزية في الدولة الإسلامية صادر على وفق ما قررته القاعدة الفقهية "تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة".

ذلك أن الإسلام لم يأت إلا بالكليات والمبادئ العامة في شؤون الحكم والإدارة، وترك التفصيلات للاجتهاد وفق الظروف والمتغيرات ، وبما ينسجم مع المبادئ والكليات، واعتبر الإدارة خدمة وتربية وتعليماً وتوجيهاً[٥].

ولهذا كان أسلوب اللامركزية هو المصلحة للدولة الإسلامية ؛ لما فيه من تسريع للعمل وبعد عما يعرف بالعصر الحاضر "بالبيروقراطية" التي من أبرز مساوئها إطالة المدة بين القرار

بن عمر بن واقد (ت٢٠٧هـ) فتوح الشام، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٧/ ١٩٩٧، ج١، ص١٤. ب) إن أبا عبيد بن الجراح استشار الخليفة عمر رضي الله عنه في دخول الدروب، خلف العدو، فكتب إليه عمر رضي الله عنه يقول: "فإنك الشاهد وأنا الغائب ، وقد يرى الشاهد ما لا يراه الغائب ، وأنت بحضرة عدوك وعيونك تأتيك بالأخبار، فإن رأيت أن دخولك إلى الدروب بالمسلمين صواب فابعث إليهم بالسرية ، وادخل معهم إلى بلادهم وضيق عليهم المسالك ومن طلب منك الصالح ، فصالحهم ووف لهم بما تقدر " الواقدي: فتوح الشام، ج١، ص ٣٠٥.

(١) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٥، ص ٣٨٢، ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج٤٠، ص ٢٩٠.

(٢) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص ٢٨.

(٣) تعني: أي تتعب.

(٤) أبو نعيم، أحمد بن عبد الله بن أحمد بن إسحاق بن موسى الأصبهاني (ت/ ٤٣٠هـ) ، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، ط٤، دار الكتاب العربي بيروت، ١٤٠٥هـ، ج٥، ص ٣٠٧، ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج٣٧، ص٦.

(٥) أبو عين، قاسم محمد مصطفى، تطوير معايير التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية "وزارة التربية والتعليم الأردنية أنموذجا ١٩٢١- ١٩٩٥م" ، وزارة الثقافة، عمان، ٢٠٠٧م، ص١٧١.

الإداري وتنفيذه"[١]. وهذا من علامات الفساد الإداري الذي نهج الإسلام في منعة ومحاربته.

لذلك كانت حكومات الولايات في الدولة الإسلامية هي حكومات محلية تتمتع بالاستقلال المالي، والاستقلال الإداري في اتخاذ القرار المحلي ، دون تدخل الحكومة المركزية بالعاصمة السياسية للدولة[٢] ،إلا في القرارات والسياسات الإدارية الحاسمة التي تعرف الآن (بالقرارات الإستراتيجية) التي هي قرارات مركزية ، فلا يتم اتخاذها إلا بإذن من رسول الله r ، وكذلك الاختلافات والنزاعات حيث تحسمان على نحو مركزي بعيد عن الاجتهادات والأهواء الشخصية ،مع احتفاظ الحكومة المركزية بالحق في الرقابة والمتابعة[٣].

وفي الأردن هذان الأسلوبان (المركزي واللامركزي) ، مطبقان في التنظيم الإداري الذي يعني "تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها"[٤]. حيث يقتصر أسلوب الإدارة المركزية في دور الحكومة المركزية على التخطيط ورسم السياسات والمتابعة والتقييم والاتصال الخارجي[٥].

ويسعى الأردن حديثا إلى تطبيق مشروع اللامركزية ، حيث أنشأت له لجنة وزارية خاصة برئاسة وزير الداخلية في تاريخ ٧ أيار ٢٠٠٩م ، حيث يتكون المشروع من ثلاثة مجالس مقترحة هي : المجلس المحلي والمجلس التنفيذي والمجلس البلدي ، بحيث تكون أدوار هذه المجالس أدوارا تكاملية ؛ لتحقيق الهدف الرئيسي من المشروع وهو تعزيز مشاركة المواطنين في تحديد أولوياتهم ؛ إذ يهدف مشروع اللامركزية إلى تعزيز الدور التنموي للمحافظات ، وتطوير الواقع الإداري فيها ، من خلال توسيع القاعدة الديمقراطية وإشراك المواطنين على مستوى المحافظات في صنع القرار المتعلق بأولوياتهم التنموية .

ويدخل مشروع اللامركزية ضمن جهود الإصلاح السياسي ، التي تهدف إلى تعزيز دور المواطن في العملية التنموية والإدارية ، الذي سيفضي إلى توزيع عوائد التنمية بعدالة بين المواطنين على مستوى المملكة[٦].

ومما يجدر ذكره هنا ، أن اللامركزية تساهم في الحد من التضخم الوظيفي وتبسيط التنظيم في الجهاز الإداري من خلال ما يلي[٧] :

---

(١) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص ٢٨.
(٢) أبوسن، الإدارة في الإسلام، ص ١٥١.
(٣) الظاهر، نظام الإدارة ، ص٤٩.
(٤) الطهراوي، القانون الإداري، ص ١٢٠.
(٥) الطروانة ،محمد إبراهيم، أثر الإصلاح الإداري في التنمية التجربة الأردنية ، ط١، دار اليراع للنشر، عمان، ١٤٣٦هـ - ٢٠٠٦م ، ص١٦٦.
(٦) جريدة الرأي ، عمان ، ع١٤٢٣٤، ٣٠أيلول ، ٢٠٠٩م ، ص٣.
(٧) الطراونة ، أثر الإصلاح الإداري ، ص١٦٨-١٦٩.

١ -تشجيع الإبداع : وذلك من خلال فتح قنوات الاتصال وتشجيع الكفاءات ، وإذابة أزمة القيادة من خلال التخلي عن بعض السلطات إلى المستوى الثاني في التنظيم ، وتشجيع الإبداع والاحتراف في العمل ، مما يساعد على تنمية وتطوير الجهاز الإداري ككل .

٢ -التوجيه : وذلك بتقسيم العمل وتنظيمه بين المستويات الإدارية بهدف خلق قيادات إدارية جديدة ذات خبرة علمية قادرة على اتخاذ القرارات ، نتيجة لتفويض السلطات من القيادات العليا التي توجه وتشرف على تحقيق السياسة والأهداف المرسومة .

٣- التفويض : وذلك من خلال برامج التفويض واللامركزية ، التي تتيح الفرصة للجهاز الإداري الاستجابة لمطالب الجمهور والعاملين فيه ، مما يستلزم عدم غياب عنصر الرقابة إثناء التفويض ، حتى لا يختل توازن اللامركزية .

٤ -التعاون : وذلك من خلال المرونة في الإجراءات مع الجمهور ، مما يتحقق الرضا عن الجهاز الإداري ، فينعكس إيجابا على العاملين فيه وعلى الجهاز الإداري بمستوياته المختلفة فتزداد ثقتهم وانتمائهم له ، مما يولد الشعور بمصلحة العمل وزيادة الكفاءة والفاعلية ، وهذا من أهم أهداف الإصلاح الإداري .

المبحث الخامس

التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري

سعى الأردن منذ الخمسينيات من القرن الماضي إلى بذل الجهود الهادفة إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية ؛ من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة ، وذلك من منطلق الإدراك لأهمية التطوير الإداري ، لكون الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما في ذلك التنمية الشاملة المستدامة.

وقد مرت عملية التطوير والإصلاح الإداري في الأردن منذ نهاية الخمسينيات بمراحل متعددة ، واتجهت نحو إرساء دعائم الجهاز الإداري الوطني من خلال تأسيس أجهزة مركزية تعنى بالإصلاح والتطوير ، مروراً بتشكيل لجان مدعومة سياسياً ، إلى مرحلة مأسسة وترشيد إدارة الإصلاح التي تشهدها اليوم.(١)

وقد مرّ التطوير والإصلاح الإداري في الأردن في ثلاث مراحل(٢) :

المرحلة الأولى : (١٩٥٢- ١٩٨٩) :

حيث تميزت هذه المرحلة بأنها كانت بدايات تأسيسية لفكرة وممارسة إصلاح الإدارة الحكومية ، وإعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول إخراج نظام خدمة مدنية جديد ، وإنشاء بعض الأجهزة مثل: ديوان الموظفين . ومن ملامح هذه الفترة إيجاد عدد من لجان التطوير الحكومية من أهمها: لجنة تحديث الإدارة الحكومية ١٩٧٢م، ولجنة التطوير الإداري عام ١٩٧٢ ، ولجنة ملكية للتطوير الإداري عام ١٩٨٤م.

المرحلة الثانية : الإصلاح الإداري بعد مرحلة التحول الديمقراطي(١٩٨٩م – ١٩٩٩م) :

وقد تميزت هذه المرحلة بمأسسة الإصلاح الحكومي من خلال نهج ذاتية التطوير والإصلاح المؤسسي ، وذلك من خلال توجه نظام الخدمة المدنية رقم(١) لسنة (١٩٨٠م) باستحداث ما سمي بوحدات التطوير الإداري للأجهزة الحكومية ، التي أصبحت جزءاً أساسياً من هيكل كل دائرة حكومية أنيط بها مسؤولية دراسة المجالات الإدارية ، التي تحتاج إلى تطوير وتحسين العملية الإدارية ، فأصبح بذلك التطوير الإداري جزءاً لا يتجزأ من العمل الإداري للجهاز الحكومي.

المرحلة الثالثة : ١٩٩٩م – وحتى يومنا هذا :

---

[1] طعامنة ، محمد (٢٠٠٤م) إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية "دراسة تحليلية للتجربة الأردنية"، مؤتمر تحديات التنمية وتحديث الإدارة في الوطن العربي، ليبيا ، طرابلس (١٥-١٧ مارس (آذار)، ص ٦٤-٦٥.

[2] الطراونة، أثر الإصلاح الإداري ، ص١٢٣-١٣٩ .طعامنة ، إصلاح وتحديث الإدارة، ص ٦٥-٧٠ .

بدأت هذه المرحلة بعد أقل من سنة على تولي جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية ، وقد توجت هذه المرحلة بتشكيل المجلس الاقتصادي الاستشاري ، وقد تميزت هذه المرحلة بتوافر الإرادة السياسية والدعم السياسي من أعلى المستويات ، والتزام الحكومة الجاد على درب الإصلاح والتطوير الإداري مدعومة بإرادة ملكية، كما تميزت ببناء إستراتيجية لتطوير التنمية الإدارية والإصلاح الإداري ، وتفعيل الدور الرقابي والمساءلة وتعزيز مكافحة الفساد.

وأول برامج تحديث وتطوير الإدارة الحكومية الأردنية في عهد جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين يتمثل في قيام لجنة الإصلاح الإداري التي انبثقت عن المجلس الاقتصادي الاستشاري الذي يرأسه جلالة الملك عبد الله الثاني بإعداد برنامج متكامل للإصلاح وتطوير الإدارة الحكومية ، حيث أقره جلالة الملك في شهر آب أغسطس ٢٠٠٠م، وكان من أبرز انجازاته وضع نظام خدمة مدنية جديد اعتباراً من شهر تشرين أول (أكتوبر) ٢٠٠٠م.ثم عدل هذا النظام بنظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٢م) ، ثم عدل هذا أيضا بنظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧م). ولهذا النظام مزايا ايجابية تتمثل في اعتماد الكفاءة والجدارة والاختبارات كأساس للتنافس على مشغل الوظيفة العامة ، واعتماد اللامركزية في تفويض الصلاحيات والتوجه نحو المعلوماتية والحكومة الالكترونية.

وفيما يتعلق في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الأردن فقد تشكلت مؤسسات تقوم بمهام تندرج في إطار مكافحة الفساد والمحاسبة والمساءلة وتعزيز الشفافية غير أن جملة هذه المؤسسات قلما تعمل بتنسيق مؤسسي فيما بينها [1] ومن هذه المؤسسات:

١ - ديوان المحاسبة.

٢ - هيئة مكافحة الفساد.

٣ - ديوان المظالم.

وفيما يلي تعريف عام بهذه المؤسسات ومهامها وأهم انجازاتها:

أولاً: ديوان المحاسبة[٢]

أنشئ ديوان المحاسبة بهدف التأكد من سلامة وصيانة المال العام والمحافظة عليه ،والتثبت من استخداماته في المجالات المخصصة له ، ووفق القواعد القانونية والمالية والمحاسبية المقررة ، حيث يقوم بمراقبة واردات الدولة ونفقاتها ، وحساب الأمانات والسلفات

---

[1] الحوراني ،الدور البرلماني ،ص٣ .

[2] قانون ديوان المحاسبة رقم (٨٩) لسنة (١٩٥٢م) المنشور في الجريدة الرسمية العدد (١١٠٥) بتاريخ ١٦/٤/١٩٥٢م ، ص١٧٤.

والقروض والتسويات والمستودعات ، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

وقد تم تعديل قانون ديوان المحاسبة بموجب القانون المعدل رقم (٣) لسنة (٢٠٠٢م) حيث تضمن عمله الرقابة الإدارية ورقابة البيئة بالإضافة لأعماله السابقة[1]، حيث أصبح يمارس كافة أنواع الرقابة: الوقائية، والمالية، والإدارية، والبيئية، ورقابة الأداء، والرقابة الفنية، والشاملة، والمحاسبية، والقانونية...الخ[2] على الجهات الحكومية الخاضعة لرقابته، والتي تشمل:الوزارات والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة، والمؤسسات العامة المستقلة، والمجالس البلدية، ومجالس الخدمات المشتركة، وأمانة عمان الكبرى، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة بحكم الأموال العامة، أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون، بالإضافة إلى الشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته (٥٠%) فأكثر من رأسمالها[3].

واستنادا لنص المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة يقدم الديوان تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب ، ويرسل نسخة منه إلى مجلس الوزراء ووزير المالية ، يتضمن ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق على حساباتها ، مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها مع التوصيات.

ويستند ديوان المحاسبة في ممارسة الرقابة الإدارية على المادتين (١٣) و (١٤) منه ،حيث تبيح المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية.

كما تبيح المادة (١٤) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين ما دام لها تعلق بالأمور المالية ، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية ، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة،مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.

---

[1] المادة (٣) من قانون ديوان المحاسبة .

[2] ديوان المحاسبة ، التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة ٢٠٠٨م، ص٢ .

[3] المادة (٤) من قانون ديوان المحاسبة .

وتهدف رؤية ديوان المحاسبة إلى[1] : التميز الرقابي المهني المستدام لتعزيز المساءلة ومساعدة القطاع العام للعمل بكفاءة وفاعلية.

كما تهدف رسالته إلى المساعدة على[2]:

- محاربة كافة أشكال الفساد المالي والإداري.
- إصلاح أنظمة الإدارة المالية العامة للدولة.
- تعزيز مبادئ المشروعية والشفافية والمساواة في القرار الإداري الذي يتخذ داخل الإدارات الحكومية
- استخدام الموارد المتاحة للدولة بكفاءة وفاعلية
- تعزيز القيم المؤسسية والمبادئ الأخلاقية في تقديم الخدمة العامة.
- مساعدة أجهزة السلطة التنفيذ في إعادة صياغة التشريعات والقوانين بما يتفق مع أسس الرقابة على المال العام.
- مساعدة مجلس النواب للتأكد من مشروعية أعمال القطاع العام ، وذلك من خلال التقارير الرقابية والتي تبين التجاوزات والمخالفات المختلفة ، والإشارة إلى أي ضعف تشريعي أو تنظيمي أو مؤسسي ، واقتراح التوصيات والحلول المناسبة حيالها.

ومن انجازات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري[3]:

ساهم ديوان المحاسبة منذ نشأته في الكثير من الانجازات في مجال الرقابة على الأجهزة التي تقع تحت نطاقه ، حيث استطاع الكشف عن العديد من المخالفات والانحرافات ، إضافة إلى تصحيح الكثير من القرارات على مدار سنوات إنشائه.

ومن أهم المخرجات الرقابية الناشئة عن تنفيذ المهام المناطة بالديوان لعامي (٢٠٠٧/٢٠٠٨) هي ما يبينه الجدول الآتي:

المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة للأعوام (٢٠٠٧/٢٠٠٨)		
المخرجات الرقابية	العدد/ ٢٠٠٧	العدد/ ٢٠٠٨
الاستيضاحات والكتب الرقابية	٩٠١	١١٣٤
مذكرات مراجعة ولوائح تدقيق	٣٨١٨	٣٣١٤

[1] أسئلة وأجوبة بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٥ .
http//www.audit.bureu.gov.jo/index.php?option-com content. view
[2] التقرير السنوي السابع والخمسون ديوان المحاسبة. ص٩ .أسئلة وأجوبة٢٠٠٨/٦/٥ .
[3] ديوان المحاسبة التقرير السنوي السابع والخمسون، ٢٠٠٨. ص١٩-٢٥ .

استشارات قانونية	٤١٣	٤٤٢
لجان تدقيق وتحقيق	٩٥	١٤٥
المجموع	٥١٧٧	٥٠٣٥

وقد حقق الديوان وفراً مالياً بلغ (٣٥,٤) مليون دينار خلال عام ٢٠٠٨شمل زيادة في الإيراد أو تخفيض في النفقة ، بالإضافة إلى الاسترداد المتمثل في تحصيل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان للمبالغ المطلوب تحصيلها بموجب الاستيضاحات ، وكتب الديوان الرقابية ، وقد بلغ إجمالي الوفورات التي حققها الديوان لصالح الخزينة العامة للدولة والصناديق المؤسسات العامة المستقلة والبلديات خلال الأعوام الخمسة الأخيرة ما مجموعه (١٢١,١) مليون دينار، كما هو مبين في الجدول التالي:

الوفورات المالية المتحققة بجهود ديوان المحاسبة للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٨						
البيان	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	المجموع
الوفر والاسترداد المباشر	١٣,٦	١٨,٣	٢١,٤	٢٣,٤	٣٥,٤	١٢١,١
نسبة النمو مقارنة مع عام ٢٠٠٤	-	%٣٤	%٥٧	%١٣٨	%١٦٠	-

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبالغ لا تشمل الوفورات المالية غير المباشرة ، المتمثلة في وقف هدر المال العام أو زيادة الإيراد ، نتيجة تصويب خلل أو تعديل تشريع أو تفعيل أنظمة الضبط الداخلي والرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

أما بالنسبة لقضايا الاعتداء على المال العام[1] :

فقد بلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام ٢٠٠٧م ما مجموعه (٤٨) قضية حيث بلغ إجمالي قيمتها (١,١٤٤,٤٨٠) ديناراً ، بينما بلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام ٢٠٠٨ ما مجموعه (٥٥) قضية ، حيث بلغ إجمالي قيمتها (٤٦٢,٨٨٧) ديناراً.

---

[1] ديوان المحاسبة التقرير السنوي السادس والخمسون، ٢٠٠٧، ص٢٥ . ديوان المحاسبة التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة ٢٠٠٨م ،ص٢٤

ثانياً: هيئة مكافحة الفساد :

يعد قانون هيئة مكافحة الفساد[١] أحد أركان منظومة النزاهة الوطنية التي تشمل بالإضافة إليه قانون حق الحصول على المعلومات ، وقانون مكافحة غسل الأموال ، وقانون إشهار الذمة المالية ، وقانون ديوان المظالم[٢].

وترتبط الهيئة برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها ، كما لها حق إبرام العقود والتقاضي ، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية ، كما تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت[٣]

وتهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد كما نصت المادة (٤) من قانونها إلى ما يلي:

أ- وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله ، بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير ؛ حفاظاً على المال العام.

ج- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د- مكافحة اغتيال الشخصية.

وتحقيقاً لهذه الأهداف فقد نصت المادة (٥) من قانونها على أنه:

"يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

---

[1] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦) الصادر بالجريدة الرسمية عدد (٤٧٩٤) بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠ ص٤٥٣٤، وذلك بمقتضى المادة (٣١) من الدستور وبناء على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب.

[2]) .أبو رمان، الأردن في مؤشر الفساد العالمي ، ص١ .

[3]) المادة (٣) من قانون الهيئة .

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

و- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

ز- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة".

ومن أهم مهام وصلاحيات الهيئة: رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وتوعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك، والموافقة على الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة وتفويض من يقوم بالتوقيع نيابة عنه(١).

انجازات هيئة مكافحة الفساد:

ذكر رئيس هيئة مكافحة الفساد عبد شخانبة أن الهيئة تعاملت عام (٢٠٠٨م) مع ما يزيد على (٥٣٠) قضية ، أحيل منها إلى القضاء (١٠٨) قضايا ، وأنه نتيجة لذلك فإن تقارير المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية بينت تحسن موقع الأردن الدولي في مكافحة الفساد ، حيث أصبح وفق منظمة الشفافية الدولية في المركز (٤٧) عالمياً عام (٢٠٠٨م) ، مقارنة مع المركز (٥٨) عام (٢٠٠٧م) ، إضافة إلى أن الأردن احتل المركز الرابع عربياً في هذا المجال ، كما تم اختيار الأردن لتقييم أداء دول متقدمة للتأكد من مدى موافقتها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(٢) .

وقد ذكر رئيس الهيئة أيضا أن الهيئة ستطلق خلال هذا العام (٢٠٠٩) مشروع تعاون مع الاتحاد الأوروبي بقيمة إجمالية تبلغ (١,٥) مليون يورو الذي يشتمل على مساعدة طويلة الأمد يتم من خلالها توأمة هيئة مكافحة الفساد مع أحد المؤسسات النظيرة في الاتحاد الأوروبي(٣)

---

(1) قانون هيئة مكافحة الفساد المادة (١١).

(2) مكافحة الفساد : لدينا قضايا فساد إداري بالملايين ، عمان نت ، ١ تموز ٢٠٠٩م .
http://www.ammannet.net/look/article.tpl?IdLanguage=18&IdPublication=3&NrArticle=30969&NrIs

(3) مشروع أردني أوروبي لمكافحة الفساد وكالة الأنباء الأردنية ، بترا، عمان ، الثلاثاء، ٧تموز (يوليو) ٢٠٠٩. http://www.petra.gov.jo/Artical.aspx2lng

ثالثاً: ديوان المظالم[١] :

تقدم الحديث أن ديوان المظالم هو أحد أركان منظومة النزاهة الوطنية ، ويتمتع ديوان المظالم بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ، وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافه، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها ، والتعاقد مع الغير والتقاضي، وله أن ينيب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني[٢] .كما يمارس رئيس الهيئة صلاحياته ومهامه باستقلالية تامة ولا سلطان عليه إلا القانون ، ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة[٣].

ويهدف إنشاء الديوان إلى تحقيق العدالة وإيصال الحقوق إلى أصحابها بمساندة الإدارات العامة وتعاونها فيما يخدم مصلحة المواطنين.لذا فقد نصت المادة (١٢) منه على المهام والصلاحيات الذي يتولاها الديوان فجاء فيها :

" يتولى الديوان المهام والصلاحيات التالية:

أ- النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها ، ولا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائماً قانوناً أمام أي جهة إدارية أو قضائية ، أو إذا كان موضوعها منظوراً أمام أي جهة قضائية ، أو تم صدور حكم قضائي فيها.

ب-التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر ، وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص".

ويعمل ديوان المظالم على معالجة الشكاوى والتظلمات المرفوعة إليه استناداً لنص المادة (١٤) من قانونه والتي تنص على أنه:

" أ- يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقاً للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون.

ب- يباشر الديوان التحقق من الشكاوى والتنظيمات المقدمة إليه بموجب نموذج معتمد لهذه الغاية ، يشتمل على موجز عن وقائعها وأسبابها والجهة التي أصدرتها ، معززاً بالوثائق

---

[١]) قانون ديوان المظالم رقم (١) لسنة (٢٠٠٨م) المنشور في الجريدة الرسمية رقم (٤٩٠٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٦م. ص ١٢٦ .وذلك بمقتضى المادة (٣١) من الدستور.

[٢]) المادة (٣) من قانون ديوان المظالم .

[٣]) المادة (٨) من قانون ديوان المظالم.

والمستندات المؤيدة لها إن وجدت ، على أن يكون هذا النموذج موقعاً من مقدم الشكوى أو ممثله القانوني.

ج- يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه أو رفضها على أن يكون قراره معللاً ومسبباً في أي من الحالتين."

وكذلك المادة (١٥) والتي تنص على أنه:

أ-في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ جميع الإجراءات لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.

ب- تعتبر الإجراءات التي يجريها الرئيس سرية ، ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي ديوان المخولين بذلك من الرئيس ، ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علانيتها أو أنها تساعد في إتمامها.

ج- يقوم الرئيس بإرسال مذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها ، على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام المذكرة ، ويجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة ، وله طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى.

د- إذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

هـ- يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقاً لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة إليه قراره على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى.

و- يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها.

انجازات ديوان المظالم[1] :

بين رئيس ديوان المظالم عبد الإله الكردي في حوار شامل مع جريدة الدستور أن الديوان تلقى (١٨٢٣) شكوى في الفترة من مطلع شهر شباط وحتى نهاية شهر حزيران من عام (٢٠٠٩م) ، مؤكداً أنه تم رد عدد من المظالم لعدم الاختصاص ، حيث تنوعت الشكاوى من قبل المواطنين والموظفين بين تعيين ، وفصل عن العمل ، ونقل تعسفي ، وطلب خدمات وطلب

[1] شاكر ، أحمد وكرشان، محمود، حوار شامل مع الدستور ، لا نتصيد أخطاء الآخرين ولا نخضع لأي تأثيرات أو ضغوطات خارجية، الدستور ٧ آب (أغسطس) ٢٠٠٩م.
http://www.addustour.com/printTopic.ospx?ac=localandGover/2009/7

مساعدة ، وطلب إعفاء مالي أو تعويض ، وطلب تعديل وظيفي ، وتظلم من قرار إداري ، واستفسار عن ترتيب تنافسي ، وتظلم من سوء معاملة موظف عام وتظلم من حكم قضائي وتظلم من أفراد أو جهات خاصة، وكانت ابرز المنظمات ضد أمانة عمان الكبرى وديوان الخدمة المدنية ، ووزارة التربية والتعليم ، ووزارة التنمية الاجتماعية ، ووزارة الصحة ووزارة العدل ، ووزارة الداخلية.

وهذه المؤسسات الثلاث قائمة على مبدأ الرقابة ، ولكن لم يقتصر اهتمام التجربة الأردنية في مكافحة الفساد على الرقابة فقط كما تقدم ، فقد ظهر الاهتمام بالتطوير والإصلاح الإداري والتدريب ، وصقل الكوادر البشرية ومراجعة التشريعات والقوانين وإرساء مفهوم المساءلة والشفافية وصولاً إلى النهوض بواقع الإدارة العامة في الأردن ، وصيانته من كل مظاهر التخلف والفساد الإداري ، ومن ذلك : وزارة تطوير القطاع العام والمعهد الوطني للتدريب.

أولاً: وزارة تطوير القطاع العام[1]

تم إنشاء وزارة تطوير القطاع العام سنة ٢٠٠٦م لتعنى بتنفيذ خمسة مكونات رئيسية من برنامج تطوير القطاع العام، وهي:

١- تحسين نوعية الخدمة الحكومية وتبسيط الإجراءات.

٢- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.

٣- إدارة وتنمية الموارد البشرية.

٤- إدارة البرامج.

٥- الاتصال والتوعية.

ويتضمن هذا البرنامج ثمانية مكونات أساسية هي:

١ - دعم رسم السياسات واتخاذ القرار.

٢ - متابعة الأداء الحكومي.

٣ - تحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات.

٤ - إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها

٥ - إدارة وتنمية الموارد البشرية.

٦ - إدارة البرامج.

٧ - الاتصال والتوعية.

---

(1) http://images.Jordan.gove

وهذا كله ضمن ما تبنته الحكومة الأردنية عام (٢٠٠٤م) في وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام ، التي جاءت تحت عنوان (إدارة حكومية أفضل لتحقيق نتائج أفضل ٢٠٠٤-٢٠٠٩م) ، والتي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/١٨ ، وقد تم ترجمة وثيقة السياسات وبرنامج تطوير القطاع العام إلى إستراتيجية تنفيذية لتطوير القطاع العام (strategic program plan)(spp) ، إذ تضمنت الإستراتيجية كافة البرامج والمشاريع التي سيتم تنفيذها ؛ لتحقيق أهداف مكونات برنامج القطاع العام ، وذلك خلال الفترة الزمنية ما بين ٢٠٠٥م لغاية نهاية عام ٢٠٠٩. وقد تم إقرار هذه الخطة من قبل اللجنة الوزارية لإصلاح القطاع العام في اجتماعها المنعقد بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٣م.

وتقوم رؤية الوزارة على:" إدارة حكومية تعمل بكفاءة وفاعلية " ،كما تقوم رسالتها على:" تمكين القطاعات والوزارات والدوائر من التركيز على مهامها ومسؤولياتها الأساسية، وإعداد وتنفيذ منظومة السياسات والإجراءات التي تعكس الأولويات الوطنية، من خلال إرساء معايير التميز وآليات تعزيز مبادئ المساءلة والشفافية، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، ومراجعة وبناء الهيكل التنظيمي للقطاع العام وتحسين خدماته المقدمة، وتنمية موارده البشرية والمالية."

وكل هذا لتحقيق الهدف الوطني وهو:"الوصول إلى إدارة حكومية أفضل لتحقيق التنمية المستدامة".

وتحقيقاً لذلك أنجزت وزارة القطاع العام صياغة مدونة السلوك الوظيفي التي تهدف إلى إرساء معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وذلك بحسب وزيرتها نانسي باكير ، وأوضحت الوزيرة أن المدونة شرعة سلوكية قويمة، من شأنها تعزيز القيم الإيجابية في نفوس الموظفين الحكوميين عن طريق الإلتزام ببنودها وعدم تجاهلها خلال عملها.وتستهدف ترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة، وتبين الواجبات والمسؤوليات الوظيفية العامة، ودور الموظف الحكومي في تحسين الخدمات وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة، وترسيخ قيم وثقافة مهنية عالية لديه. وبينت الحاجة إلى توعية الموظفين وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة، وأطر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل، وتنسجم مع السياسات الجديدة للموارد البشرية، وأسس العدالة ومبادئها، وتكافؤ الفرص والشفافية وتعظيم المساءلة ووجوب التزام الموظف بأحكامها ومبادئها.

وتضمنت المدونة، تحديد الواجبات الموظف ومسؤولياته وواجبات وظيفته ومهامها، وتوخي الأمانة والنزاهة والدقة والجدية والمهنية والتجرد ، وان يعمل الموظف على خدمة أهداف وغايات الدائرة وتحقيق المصلحة العامة من دون سواها.

كما نصت على الحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة النافذة وتطبيقاتها مـن دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، وتكريس أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات وظيفته، وعدم القيام بأي نشاط لا يتعلق بواجباته الرسمية، والسعي الدائم لتحـسين أدائـه وتطـوير قدراتـه، والاطلاع على آخر المستجدات في مجال عمله. وشـددت علـى احتـرام حقـوق الآخـرين ومصالحهم دون تمييز عرقي، أو اجتماعي أو ديني أو سياسي، أو أي شكل من أشكال التمييـز.

وتطالب الموظف باكتساب ثقة الجمهور بنزاهته وتجاوبه وسـلوكه، بمـا يتوافـق مـع القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة وانجاز المعاملات المطلوبة بـسرعة ودقـة، ومـنح ذوي الاحتياجات الخاصة أولوية العناية. وتدعو إلى الحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات الشخصية ، وعدم استغلالها لغايات شخصية والتقيد بتنفيذ أوامر الرؤساء وتوجيهاتهم وتعليمـاتهم، وفـق التسلسل الإداري، وفي حال كانت تلك الأوامر مخالفة للتشريعات النافذة، فعليه لفت نظر رئيـسه خطياً للمخالفة الحاصلة. وتمنع المدونة الموظف من استخدام الخداع والواسـطة والمحـسوبية، وتضليل رؤسائه عمداً، وعدم إخفاء معلومات متعلقة بعملـه بهـدف التـأثير علـى القـرارات المتخذة.وتوجب على الموظف التعامل باحترام ولباقة وصدق مع زملائـه، والمحافظـة علـى علاقات سليمة وودية معهم من دون تمييز، والمحافظة على المال العام ومصالح الدولـة وعـدم التفريط بحقوقها.وفي حالة مخالفة الموظف هذه المدونـة فإنـه يـستوجب المـساءلة واتخـاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية التي تسرى على جميع الموظفين[١]

ثانياً: المعهد الوطني للتدريب :

أنشئ المعهد في عام ١٩٦٨ باسم (معهد الإدارة العامة) ليساهم في تنمية القوى البشرية في القطاع المتنامي من خلال عقد البرامج التدريبية وإجراء الدراسات والبحوث في المجـالات الإدارية والمالية، واستمر المعهد بالقيام بمهامه بما ينسجم مع متطلبات القطاع العام ومستجداته، حتى تغير اسمه في عام ٢٠٠١م ليصبح (المعهد الوطني للتدريب)، لتكون جل نشاطاته منصبه على التدريب[٢].

ويهدف المعهد إلى تطوير الإدارة في الجهاز الإداري الأردني خدمـة لخطـط التنميـة الاقتصادية والاجتماعية عن طريق برامج التنمية الإدارية المختلفة، وإعـداد البحـوث وتقـديم الاستشارات الإدارية للمؤسسات الحكومية والخاصة.

---

[1] مؤيد أبو صبيح ومعتصم الرقاد، وزارة تطوير القطاع العام تعيد إطلاق مدونة السلوك الوظيفي، جريدة الغد، عمان، ع ١٨٦٣، السبت ٢٠٠٩/١٠/٣م.

[2] www.nit.gov.jo

ويمارس المعهد في سبيل تحقيق أهدافه المهام واختصاصات التالية[١]:

١- اقتراح المبادئ العامة للتدريب والتأهيل وفقاً لاحتياجات الدوائر الحكومية .

٢- تقييم أنشطة المعهد ووضع الخطط اللازمة لتطوير أعماله .

٣- دراسة مشروعات البرامج التدريبية .

٤- وضع أسس ومعايير اعتماد التأهيل والتدريب في المعهد

٥- أي أمور أخرى ذات علاقة بعمل المعهد يرى الوزير ضرورة عرضها على المجلس.

حيث يرفع المعهد توصياته اللازمة للوزير لعرضها على مجلس الخدمة المدنية لاتخاذ القرار المناسب بشأنها .

وقد شهد المعهد خلال فترة إنشائه العديد من المحطات المضيئة:

ففي عام ٢٠٠٢ انطلاقة كبيرة تمثلت في مضاعفة أعداد المتدربين والساعات التدريبية والبرامج التدريبية لتصل إلى أرقام قياسية غير معهودة، إضافة إلى مضاعفة عدد القاعات التدريبية ومختبرات الحاسوب وتزويدها بالأجهزة والمعدات الحديثة، وتأهيل جيل جديد من المتدربين والمنسقين وإعداد الحقائب التدريبية اللازمة.

وازدادت درجة التعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية المناظرة ؛ بهدف تبادل الخبرات والإطلاع على المستجدات والاستفادة من تجاربهم ، وتزويد المعهد بالأجهزة والمعدات التدريبية الحديثة.

وشهد المعهد في عام ٢٠٠٨م انعطافاً ايجابياً تمثل في إضافة مهمة المساهمة في بناء القدرات المؤسسية للدوائر الحكومية، مما استدعى أحداث كثير من التغيرات في الدور والهيكلة وقدرات الموارد البشرية في المعهد والبنية التحتية والتشريعات والأنظمة[٢].

ومن منجزات المعهد في عام ٢٠٠٨م[٣]

استمر المعهد في هذا العام بتحقيق إنجازات طيبة في مجال التدريب، بفضل التعاون والتنسيق مع وحدات التدريب في الأجهزة الحكومية، وحسن إدارة العملية التدريبية والتطور الذي حصل عليها ودعم وزارة تطوير القطاع العام.

هذا وقد استمر نشاط فرعي المعهد في شمال المملكة وجنوبها على وتيرته، حيث بلغ عدد المتدربين في فرع المعهد في الشمال حوالي (٩٥٠) متدرباً شاركوا في (٤٤) برنامجاً

---

[1] نظام التنظيم الإداري للمعهد الوطني للتدريب ، رقم (٣١) لسنة (٢٠٠١) ، المنشور في الجريدة الرسمية العدد(٤٥١١) بتاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ ، ص٤٥٢٣ ، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور .

[2] www.nit.gov.jo

[3] www.nit.gov.jo

تدريبياً، وفي الجنوب حوالي (٤٨٠) متدرباً شاركوا في (٣٠) برنامجاً تدريبياً، كما غطى التدريب محافظات معان والمفرق وجرش والعقبة.

وفيما يلي تفصيل ذلك حسب الأنشطة التدريبية التي يقدمها المعهد:

١- برامج المسار التدريبي: يتماشى المسار التدريبي مع المسار الوظيفي، ويتمكن الموظف بموجبه من التقدم والترقي ضمن الدرجات الوظيفية بعد اجتيازه لبرامج وورش العمل التدريبية المحددة لكل مستوى، ويهدف إلى ضمان تزويد المشارك بالحد الأدنى من القدرات العامة الرئيسية المطلوبة، حيث تم تدريب حوالي (٣٠%) من إجمالي أعداد المتدربين ضمن برامج المسار التدريبي.

٢- البرامج الخاصة: وهي برامج أو ورش عمل تقدم بناءً على الاحتياجات التدريبية للوزارات والمؤسسات الحكومية، وبعض مؤسسات القطاع الخاص، وبعض الدول العربية وبموجب طلب منها، وقد ركز المعهد منذ خمس سنوات على تطوير وزيادة نسبة هذه البرامج، حتى بلغت عام ٢٠٠٨ حوالي (٥٢%) من إجمالي الفعاليات التدريبية التي نفذها المعهد.

٣- برامج اللغة الانجليزية: إيماناً بأهمية اللغة الإنجليزية في توسيع مدارك وتحسين معارف الموظف العام، من خلال الإطلاع على المراجع والتجارب الدولية، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الأداء، وخاصة لمن يتطلب عملهم التعامل باللغة الإنجليزية، عمد المعهد على توفير برامج لغة إنجليزية على خمسة مستويات تشمل الأبعاد الثلاثة: القراءة، الكتابة، والمحادثة، وفق آلية مبنية على الأسس العملية الخاصة بهذا النوع من التدريب.

٤- برامج الحاسوب: تم تنفيذ (٢٠) برنامجاً تدريبياً شارك فيها حوالي (١٨٠) متدرباً من الجهاز الحكومي، وشكلت ما نسبته (١٠%) من مجموع البرامج التدريبية.

٥- برامج تدريبية تأهيلية في مجال جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية: حيث يعتمد المعهد منهجية واضحة المعالم تقوم على دراسة الوضع الراهن لكل مؤسسة تطلب العون ومقارنته مع معايير الجائزة الخمسة ومعيار أفضل موظف، حيث عمل المعهد مع وزارة الطاقة وهيئة تنظيم قطاع النقل، ومؤسسة تشجيع الاستثمار وصندوق المعونة الوطنية، وسلطة المصادر الطبيعية، ووكالة الأنباء الأردنية، من حيث التأهيل، أما من حيث التدريب على معايير الجائزة فقد تم تدريب

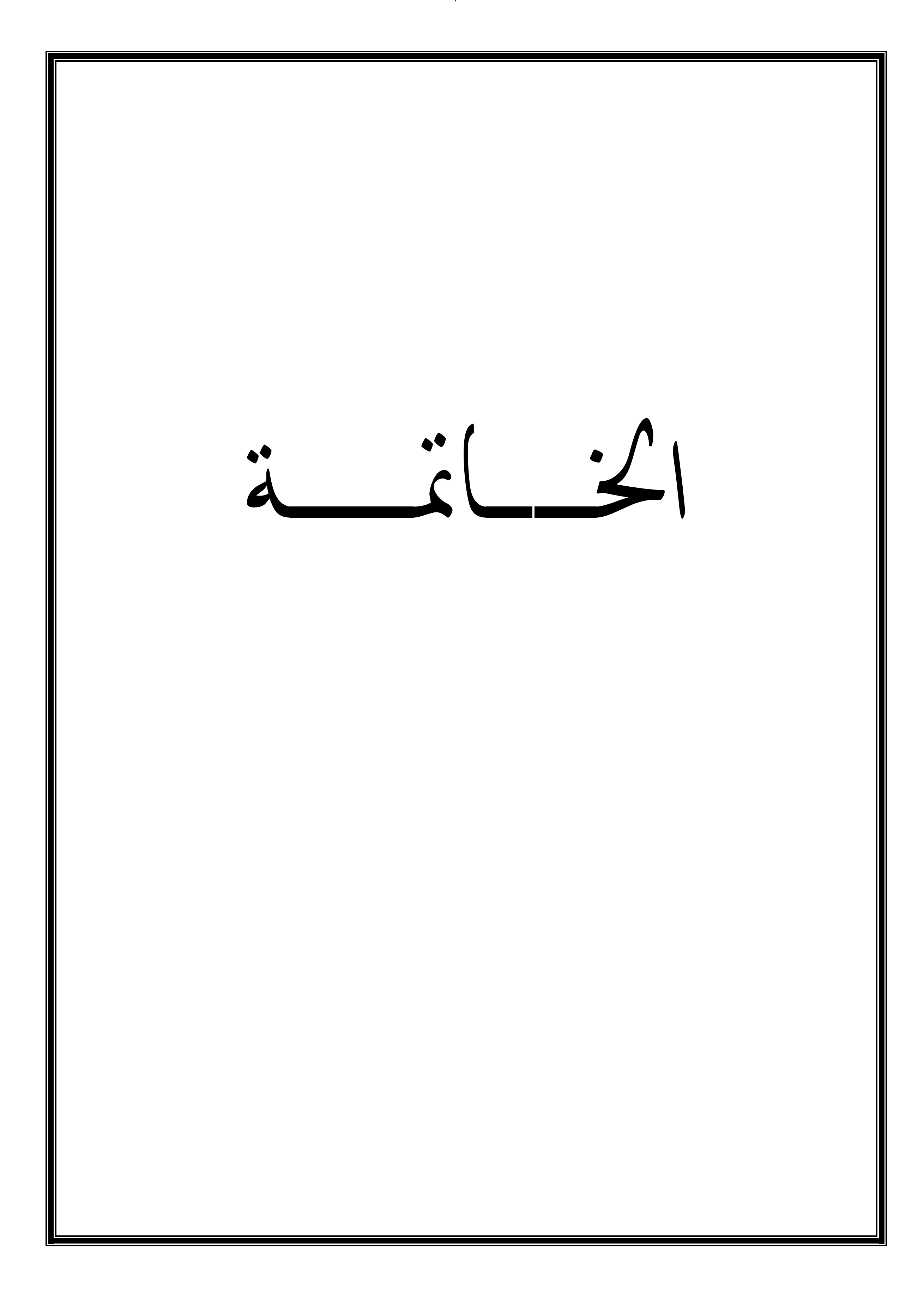
موظفين من وزارة الخارجية والداخلية ودائرة العطـاءات ودائـرة الـشراء الموحـد والمؤسسة العامة للإسكان.

ومن انجازات المعهد خلال عام ٢٠٠٩م [1]:

قال مدير المعهد أسامة جرادات أنه تم تنفذ (١٨١) برنامجاً تدريبياً وتأهيلياً خلال الـشهور السبعة الأولى من العام الجاري تم خلالها تدريب (٣٢٤٢) موظفـاً مـن مختلـف الـوزارات والدوائر الرسمية والحكومية في المملكة ، وقد تم تنفيذ البرامج بواقـع (٥٠٢٣٩) سـاعة فـي المركز الرئيسي للمعهد في إقليم الوسط وإقليمي الشمال والجنوب من خلال فرعي المعهد فـي إربد والكرك ، حيث شملت موضوعات تتعلق الإدارة العليا وإعـداد القيـادات الإداريـة وإدارة وتنمية الموارد البشرية ، وتوجيه الموظف الجديد ودورة الإدارة المتوسطة والتوعيـة بمعـايير جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز . كما شملت موضوعات تتعلق بإعـداد المـدربين ، وتفعيـل مكاتب خدمة الجمهور ، وديناميكية العمل الجماعي ، والإبداع والتجديد في الأعمـال الإداريـة والاتصال ، وبناء الفريق وتقييم الأداء ، ومهارات الحاسوب واللغة الانجليزية .

وعلى ذات الصعيد أكد مساعد مدير المعهد زياد عليان أن المعهد وضـع خطـة سـيتم تنفيذها بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام في مجالات برنامج الإصلاح الإداري والتأهيـل والتطوير ، وتحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات ، ومكاتب خدمة الجمهور ومهارات الاتـصال ، وأنه سيتم تنفيذ خطة مماثلة بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية تتعلـق بتقيـيم الأداء لـشاغلي الوظـائف الإشـرافية والتخطـيط وتـصنيف الوظـائف .

[1]) ملكاوي ،محمد ،(١٨١) برنامجا نفذها المعهد الوطني للتدريب خلال ٧ أشهر ، الجزيـرة الـشاملة، ٢٤ /٨/ ٢٠٠٩م . http://jazeeranews.net/news/local/3314-181



الخـــاتمـــــة

الخاتمـــــــــــــــــــــة

النتائج

١-أخذ المشروع الأردني بالمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة القائم على مبدأ الدوام والاستمرارية من حين التحاقه بها إلى حين انتهائها عنه بإحدى الطرق المشروعة قانون .

٢-مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية واجب ديني وتكليف ، وتأخذ مفهـــوم الأمانـــة ، وقائم على سبيل الدوام والاستمرارية.

٣-مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية:(هو كل من يقلده الإمام أو نائبه عمـــلاً للقيـــام بمصالح الأمة).

٤-يتفق القانون مع الشريعة الإسلامية في واجبات الموظف التي يجب عليـــه الالتـــزام بهـــا أو الامتناع عنها.وكذلك في الحقوق الواجبة له .

٥- الفساد في الاصطلاح الشرعي: (هو كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإســـلامية ومقاصدها ، والعمل بها).

٦- يمكن تعريف الفساد الإداري ضمن هذه المعايير بأنه:(سلوك ينحرف فيه الموظف العـــام أو من كُلف بخدمة عامة أو من في حكمها عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية ، بهدف الحصول على منفعة ذاتية أو فئوية ، على حساب المصلحة العامة).

٧- الفساد الإداري وفق الاصطلاح الشرعي هو:(عدول الموظف العام عن الاســـتقامة لأحكـــام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة).

٨- تقسم أنواع الانحرافات في الفساد الإداري إلى ثلاث مجموعات هي: الانحرافات التنظيمـــة، والانحرافات السلوكية، والانحرافات الجنائية، وعقوبات هذه الانحرافات بجميـــع صـــورها فـــي الشريعة الإسلامية عقوبة تعزيزيه ، ما لم يترتب عليه أفعالاً تستوجب حداً أو قصاصاً.

٩- لم يتعرض نظام الخدمة المدنية الأردني لمسألة حدود الطاعة ، ومدى مسؤولية الرئيس فـــي حالة إصدار أوامر غير مشروعة وتنفيذ الموظف لها.

١٠- أخذ المشروع الأردني بالحل الوسط في مسألة مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيســـه غير المشروعة ، وهو: وجوب تنفيذ أمر الرئيس إذا كانت المخالفة التي تضمنها تنفيـــذاً لأمـــر يشكل جريمة تأديبية مع إعفائه من المسؤولية بشروط ، فيما لم يعفه من المسؤولية فيما إذا كان تنفيذ الأمر يشكل جريمة جنائية.

١١- ما ذهب إليه المشرع الأردني من إعفاء الموظف من المسؤولية حال تنفيذ أمراً يشكل مخالفة تأديبية هو محل نظر في الشريعة الإسلامية ؛ إذ لا تقيم اعتباراً فيما إذا كان الفعل المأمور به جسيماً أم بسيطاً ، مادام مخالفاً لأحكامها ، على اعتبار أن المعصية لا تتجزأ.

١٢- يرتفع واجب حفظ الأسرار أثناء عمل الموظف أو بعد تركه للعمل إذا أذنت له الجهة المختصة أو أمرت به ، أو إذا أذن صاحب السر صراحة بأفشائه ، أو كان الإفشاء منعاً لارتكاب جريمة. وذلك بأسلوب بعيد عن التجريح والتشهير. وهذا ما توافق عليه الشريعة الإسلامية.

١٣- يسأل الموظف في حال عدم المحافظة على كرامة الوظيفة مسألة تأديبية ، سواء أكان في عمله أم خارجه ، حتى لو كان خارج البلد ، فضلاً عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات. وهو ما توافق عليه الشريعة الإسلامية .

١٤- يسأل الموظف مسألة تأديبية إذا أساء استعمال السلطة ومن صور استعمال السلطة الواسطة غير المشروعة، وهذا ما تقره الشريعة الإسلامية.

١٥- لم ينص قانون العقوبات الأردني على تجريم الواسطة، ومع ذلك يشكل فعلها إخلالاً بواجبات الوظيفة، حيث يمكن مسألة الموظف مسألة إدارية.

١٦- مفهوم الواسطة (الشفاعة) في الشريعة الإسلامية قسمان: شفاعة حسنة وشفاعة سيئة، والشفاعة السيئة هي التي تقابلها الواسطة المحظورة في القانون.

١٧- ما دفع رشوة لا يثبت ملكاً للمرتشي ولا تبرأ به ذمته، وللدافع استرداده . وهو ما توافقه الشريعة الإسلامية ، ما لم يكن دفعها على وجه محرم ، فلا ترد إليه وتجعل في بيت المال تعزيراً له.

١٨- يستبعد من الرشوة ما يقدم للموظف بقصد التكريم ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير، وهو ما توافقه الشريعة الإسلامية.

١٩- لا يعف الموظف من المسألة إذا ارتكب جريمة الاختلاس ثم زالت عنه صفة الموظف العام بعزل أو استقالة أو إنهاء خدمات، ما دام كان متمتعاً فعلياً بصفته الوظيفية عند قيامه بالفعل الجرمي، وهذا ما توافقه الشريعة الإسلامية.

٢٠- عمل الإسلام على علاج الفساد الإداري من خلال الاعتماد على أربعة مرتكزات هي: السلطة الحاكمة، والقائد الإداري ، والرقابة، والتنظيم الإداري.

٢١- من القواعد المرعية لاختيار الموظف التي تعد وجودها سبباً من أسباب الصلاح : الأمانة ، والقوة ، واختيار الأصلح.

٢٢- تعد الحوافز من أقوى المؤثرات على حسن أداء العمل ، وهي تقسم إلى نـوعين: حـوافز معنوية ومادية .

٢٣- تعد الرقابة صمام أمان ضد الفساد الإداري ، والأداة الرئيسية في كشفه ، وأولى حلقـات الإصلاح الإداري ، وتقسم الرقابة في الإسلام إلى خمسة أنواع هي:الرقابة الإلهية (العلويـة)، والرقابة الذاتية، والرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، والرقابة الشعبية.

٢٤- يعد ضعف الوازع الديني لدى الموظف من أهم أسباب حدوث الفساد الإداري.

٢٥- تعد الرقابة الذاتية من الموظف أس الرقابات الدنيوية وعمادها.

٢٦- تتركز الرقابة الإدارية السليمة على أمرين أساسيين: الأول: وضع الأساليب والإجـراءات التي تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية ومعالجتها.

الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري ، وتوضـيح الانحرافـات الإدارية وتحدد عقوبتها وتطبقها بعدل وحزم.

٢٧- يعد ديوان المظالم أهم دواوين الرقابة القضائية ، وهو يشبه إلى حد كبير نظـام القـضاء الإداري بمدلوله الحديث ، المتمثل باختصاص محكمة العدل العليا وديوان المظالم الأردنيين.

٢٨- ترتكز الرقابة الشعبية في الإسلام على مبدأ ضرورة مناصحة ولي الأمر ويتمثل ذلك فـي أسس أربعة هي : وجوب الشورى ،ومسؤولية ولي الأمر أمام الأمة ، وحرية الرأي والمراقبة ، والمناصحة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

٢٩- ثمة أسلوبان في تنظيم العمل الإداري لا تكاد تخلو منها دولة همـا الأسـلوب المركـزي واللامركزية ، ويأخذ النظام الإداري في الأردن بكلا الأسلوبين.وقد اتسمت الدولة الإسلامية في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم والصحابة رضوان الله عليهم من بعده بأسلوب اللامركزية.

٣٠- فيما يتعلق في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد ، فقد تشكلت مؤسسات حكومية لهذه الغاية أهمها ديوان المحاسبة ، وهيئة مكافحة الفساد ، وديوان المظالم وهذه كلها قائمة على مبدأ الرقابة الإدارية والقضائية.

٣١-أما فيما يتعلق بالاهتمام بالتطوير والإصلاح الإداري والتدريب ، فقد أنشأت مؤسسات لهذه الغاية من أهمها: وزارة تطوير القطاع العام ، التي كان من أهم انجازاتها صياغة مدونة السلوك الوظيفي التي تهدف إلى إرساء معايير أخلاقية ، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامـة، والمعهد الوطني للتدريب.

التوصيات :

١- التركيز على الرقابة الذاتية بتنمية الوازع الديني لدى الموظف ؛ لأن من لم تردعه نفسه لا تردعه القوانين.

٢- التركيز والاهتمام بحقوق الموظف وخصوصاً المادية ؛ لما لا يخفى من أثرها على صلاحه .

٣- عقد دورات تأهيلية لموظفي الدولة لقطاعي العام والخاص ، وخاصة الموظفين الجدد ، للتعرف على ما اشتملت عليه مدونة السلوك الوظيفي ، فضلاً عن السعي الجاد في الدورات المتخصصة للموظفين كل حسب تخصصه .

٤- توحيد جهود أجهزة الرقابة ، تجنباً لتداخل المهام والاختصاصات والقرارات الصادرة عنها.

٥- جعل هذه الهيئة هيئة غير حكومية ومستقلة استقلالاً إدارياً ومالياً ، على غرار منظمة الشفافية الدولية.

٦- تفعيل دور الرقابة الشعبية وفق إسلوب محدد ومناسب تراه الجهات المختصة .

٧- نشر كتيب يتناول الحديث عن الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية على الموظفي الدولة .

٨- إلزام المؤسسات بضرورة إعادة هيكلة إداراتها واستحداث آليات الكشف عن حالات الفساد الإداري واعتماد التكنولوجيا المتطورة التي يمكن أن تساهم في الخلص من الكثير من حالات الفساد الإداري .

الفهارس

فهرس الآيات

<table>
<tr><th>الرقم</th><th>السورة</th><th>الصفحة</th></tr>
<tr><td>١-</td><td>p o n m l k j i h g f e d c b aM
البقرة: ١١ - ١٢ L s r q</td><td>٤٦</td></tr>
<tr><td>٢-</td><td>/ . - , +) (' & % $ # " ! M
L > =< ; : 9 7 6 5 4 3 2 1 0
البقرة: ٣٠</td><td>٤٧</td></tr>
<tr><td>٣-</td><td>البقرة: ٤٤ L ~ } | { z y x w v u t M</td><td>١٨٢</td></tr>
<tr><td>٤-</td><td>البقرة: ٦٠ L i h g f e d c b a ` M</td><td>٥٤</td></tr>
<tr><td>٥-</td><td>D C B A @ ? > = < ; : 9 8 7 M
البقرة: ٧٩ L O N M L K J I H G E</td><td>١٥٤</td></tr>
<tr><td>٦-</td><td>M يَتَأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَقُولُواْ رَٰعِنَا © ٱنظُرۡنَا وَٱسۡمَعُواْۗ وَلِلۡكَٰفِرِينَ
عَذَابٌ أَلِيمٞ L البقرة: ١٠٤</td><td>٥٣</td></tr>
<tr><td>٧-</td><td>k j i g f e d c b a ` _ ^] \M
البقرة: ١٧٣ L v u t s q p o n m l</td><td>١٠٠</td></tr>
<tr><td>٨-</td><td>w v u t s r q p o n m l kM
البقرة: ١٨٨ L { z y x</td><td>٣١
٥٢
١٤٣
١٦٢</td></tr>
<tr><td>٩-</td><td>البقرة: ١٩٥ L ٱلۡمُحۡسِنِينَ ~ { | | z M</td><td>١٢٢
١٨٣</td></tr>
<tr><td>١٠-</td><td>_ ^] \ Z Y X W V U T S R QM
البقرة: ٢٠٥ L `</td><td>٤٧
٥٢
١٩٧</td></tr>
<tr><td>١١-</td><td>البقرة: ٢٣٥ L i h g f e d c b M</td><td>٢٠٠</td></tr>
<tr><td>١٢-</td><td>البقرة: ٢٧٨ L إِن كُنتُم مُّؤۡمِنِينَ ~ } | { z y x w v uM</td><td>٥٢
٢٠٣</td></tr>
<tr><td>١٣-</td><td>البقرة: ٢٨٦ L لَا يُكَلِّفُ © نَفۡسًا إِلَّا وُسۡعَهَاۚ M</td><td>٤٠
١٧٥</td></tr>
<tr><td>١٤-</td><td>E D C B A ? > = < ; : 9 8 7 6 5 4 M
آل عمران: ١٨ L F</td><td>٥٩</td></tr>
</table>

-١٥	M A B C D E F ¦ L آل عمران: ١٠٣	١٨٧
-١٦	M f g h i j k l m n o p ¦ r s t L آل عمران: ١٠٤	٢١٤
-١٧	M . / 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 : L آل عمران: ١١٠	٢٨ ٢١٤ ٢٢٢
-١٨	Mوَٱللَّهُ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ L آل عمران: ١٤٨	١٨٣
-١٩	M) * + , - . ¦0 1 2 3 4 5 6 7 ¦9 : ; > L آل عمران: ١٥٩	١٨٣ ١٩٠
-٢٠	M g h i j k l m ¦L آل عمران: ١٦١	١٦٢
-٢١	M: ; < = > L النساء: ١	٢٠٠
-٢٢	M 9 : ; < = > ? @ L النساء: ٢٩	١٢٦
-٢٣	M, - . / 0 1 2 L النساء: ٤٦	٨٨
-٢٤	M©ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا۟ ٱلْأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم ´ µ ¶ ¸ بِٱلْعَدْلِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعًۢا بَصِيرًا L النساء: ٥٨	١٨٤
-٢٥	M يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ أَطِيعُوا۟ ٱللَّهَ وَأَطِيعُوا۟ ٱلرَّسُولَ وَأُو۟لِى ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ ۖ فَإِن تَنَٰزَعْتُمْ فِى شَىْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلْيَوْمِ ٱلْءَاخِرِ ۚ ذَٰلِكَ â وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا L النساء: ٥٩	٩٣ ٩٧ ١٠٢
-٢٦	M فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا ´ µ ¶ ¸ يَجِدُوا۟ فِىٓ أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا۟ تَسْلِيمًا L النساء: ٦٥	١٠٢
-٢٧	Mوَمَن يَشْفَعْ شَفَٰعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُۥ كِفْلٌ مِّنْهَا ۗ L النساء: ٨٥	١٣٣
-٢٨	M Z [\ ] ^ . L المائدة: ١	١٢١
-٢٩	Mوَتَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْبِرِّ وَٱلتَّقْوَىٰ ۖ وَلَا تَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ ۚ L المائدة: ٢	٩٩ ١٨٧ ٢٠٣
-٣٠	M x y z { ¦ } ~ بِٱلْقِسْطِ ۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُوا۟ ۚ ٱعْدِلُوا۟ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۖ L المائدة: ٨	١٨٦
-٣١	M! " # $ %& ' ( ) * + , - . / 0	٤٧

	L(; : 9 8 7 6 5 4 3 2 1 المائدة: ٣٢	
-٣٢	المائدة: ٣٣ L T S R Q P O N M L KM	٤٤
-٣٣	Mوَلَا تُسْرِفُوٓاْۚ إِنَّهُۥ لَا يُحِبُّ ٱلْمُسْرِفِينَ L الأنعام: ١٤١	١٦٦
-٣٤	L 1 0 / . · , + *) (' & % $ # " M الأعراف: ٣١	١٢٨
-٣٥	D C B A @? = < ; : 9 8 7 6 5 4 3M الأعراف: ٣٢ L N M L K J H G F E	١٦٦
-٣٦	Mإِنَّ رَحْمَتَ ٱللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ ٱلْمُحْسِنِينَ L الأعراف: ٥٦	١٨٣
-٣٧	وَلَٰكِن لَّا تُحِبُّونَ ~ } | { z y x w v uM ٱلنَّٰصِحِينَ L الأعراف: ٧٩	١٨٨
-٣٨	Mوَلُوطًا إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِۦٓ © ٱلْفَٰحِشَةَ مَا سَبَقَكُم بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِّنَ ٱلْعَٰلَمِينَ ﴿٨٠﴾ " ! ﴿٨١﴾ مِّن دُونِ ٱلنِّسَآءِۚ بَلْ أَنتُمْ قَوْمٌ مُّسْرِفُونَ ¸ ¶ µ ´ الأعراف: L . - , *) (' &% $ # ٨٠ - ٨٢	٥٣
-٣٩	L ? > = < ; : 9 8 7 6 5M الأنفال:٢٧	١٠٩ ١٧٨
-٤٠	الأنفال: ٤٦ L) ' & % $M	٩٦
-٤١	Mوَأَعِدُّواْ © مَّا ٱسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ ٱلْخَيْلِ L الأنفال: ٦٠	١٧٢
-٤٢	M أَلَمْ يَعْلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ يَعْلَمُ سِرَّهُمْ وَنَجْوَىٰهُمْ وَأَنَّ ´ µ ¶ التوبة: ٧٨	٢٠٠
-٤٣	Mوَقُلِ ٱعْمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ ´ µ ¶ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلْغَيْبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ L التوبة: ١٠٥	١٢٢ ٢٠٤
-٤٤	التوبة: ١١٩ L I H G F E D C BM	٢٠٣
-٤٥	يونس: ٢٦ L % $ # " M	١٨٣
-٤٦	يونس: ٨١ L F E D C BA@M	٤٨
-٤٧	هود: ٨٥ L f e d c b a ` _ ^]M	٤٧
-٤٨	Mإِنْ أُرِيدُ إِلَّا ٱلْإِصْلَٰحَ مَا ٱسْتَطَعْتُۚ وَمَا تَوْفِيقِىٓ إِلَّا بِٱللَّهِۚ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ L هود: ٨٨	٢٨

٤٩-	M_ ` L هود: ١١٢	١٦٦
٥٠-	M ´ µ ¶ ¸ مِن قَبۡلِكُمۡ أُوْلُواْ بَقِيَّةٖ يَنۡهَوۡنَ عَنِ ٱلۡفَسَادِ فِي ٱلۡأَرۡضِ إِلَّا قَلِيلٗا مِّمَّنۡ أَنجَيۡنَا مِنۡهُمۡۗ وَٱتَّبَعَ ٱلَّذِينَ ظَلَمُواْ مَآ أُتۡرِفُواْ فِيهِ وَكَانُواْ مُجۡرِمِينَ L هود: ١١٦	٤٩
٥١-	Mإِذۡ ´ µ ¶ ¸ إِنِّي رَأَيۡتُ أَحَدَ عَشَرَ كَوۡكَبٗا وَٱلشَّمۡسَ وَٱلۡقَمَرَ رَأَيۡتُهُمۡ لِي سَٰجِدِينَ ٤ ! " # $ % & ' ( ) * , - . / 0 1 L يوسف: ٤ - ٥	١٠٩
٥٢-	Mوَقَالَ نِسۡوَةٞ فِي ٱلۡمَدِينَةِ ٱمۡرَأَتُ ٱلۡعَزِيزِ تُرَٰوِدُ فَتَىٰهَا عَن نَّفۡسِهِۦۖ قَدۡ شَغَفَهَا حُبًّاۖ إِنَّا لَنَرَىٰهَا فِي ضَلَٰلٖ مُّبِينٖ à L يوسف: ٣٠	٦٩
٥٣-	MOPQRS T U V W X L يوسف: ٣٢	٥٣
٥٤-	M* + , - . L يوسف: ٥٣	٢٠٠
٥٥-	MKL M N O L النحل: ٩٠	١٨٣ ١٨٤
٥٦-	MY Z [\ ] ^ _ ` a b c d f g h i j k L النحل: ٩٧	٢٠٤
٥٧-	M إِنَّ ٱللَّهَ مَعَ ٱلَّذِينَ ٱتَّقَواْ وَّٱلَّذِينَ هُم مُّحۡسِنُونَ L النحل: ١٢٨	١٨٣
٥٨-	M n o p q r s u v w x y z { L الإسراء: ١٣	٢٠١
٥٩-	M { ~ كَفَىٰ بِنَفۡسِكَ ٱلۡيَوۡمَ عَلَيۡكَ حَسِيبٗا ١٤ L الإسراء: ١٤	٢٠٢
٦٠-	M وَإِذَآ أَرَدۡنَآ أَن نُّهۡلِكَ قَرۡيَةً أَمَرۡنَا مُتۡرَفِيهَا فَفَسَقُواْ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيۡهَا ٱلۡقَوۡلُ فَدَمَّرۡنَٰهَا تَدۡمِيرٗا L الإسراء: ١٦	٥٨
٦١-	Mوَلَا تُبَذِّرۡ تَبۡذِيرًا L الإسراء: ٢٦	١٦٦
٦٢-	Mوَأَوۡفُواْ بِٱلۡعَهۡدِۖ إِنَّ ٱلۡعَهۡدَ كَانَ مَسۡـُٔولٗا L الإسراء: ٣٤	٣١ ١٢١
٦٣-	M@ A BC D E F G H I J K L الكهف: ٧	١٢٢
٦٤-	M5 6 7 8 9 : ; < = > ? @ A L الكهف: ٢٨	٩٦
٦٥-	M U V W X Y Z [\ ] ^ _ ` b c d e g h i j k L الكهف: ٤٩	٢٠١
٦٦-	M0 1 2 3 4 L طه: ١١٤	٥٩

٦٧-	M وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُۥ مَعِيشَةً ضَنكًا وَنَحْشُرُهُۥ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ أَعْمَىٰ ﴿١٢٤﴾ قَالَ رَبِّ لِمَ حَشَرْتَنِيٓ أَعْمَىٰ وَقَدْ كُنتُ بَصِيرًا ﴿١٢٥﴾ ! " # $ % ') (L طه: ١٢٤ - ١٢٦	٥٥
٦٨-	Mوَٱجْتَنِبُوا۟ قَوْلَ ٱلزُّورِ ﴿٣٠﴾ L الحج: ٣٠	١٥٤
٦٩-	M 8 9 : ; < = > ? @ A L الحج: ٣٢	٢٠٣
٧٠-	M T U V W X Y Z [\ ] ^ _ ` a c d e f L الحج: ٤١	٢٠٤
٧١-	Mz { | } ~ مِنْ حَرَجٍ L الحج: ٧٨	١٠١
٧٢-	M ´ µ ¶ ¸ لَفَسَدَتِ ٱلسَّمَٰوَٰتُ وَٱلْأَرْضُ وَمَن فِيهِنَّ L المؤمنون: ٧١	٤٨
٧٣-	My z { | } ~ يُفْسِدُونَ فِي ٱلْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ L الشعراء: ١٥١ - ١٥٢	٩٦
٧٤-	My z { | ~ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِيُّ ٱلْأَمِينُ ﴿٢٦﴾ قَالَ إِنِّيٓ أُرِيدُ ©أُنكِحَكَ إِحْدَى ٱبْنَتَيَّ هَٰتَيْنِ عَلَىٰٓ أَن تَأْجُرَنِي ثَمَٰنِيَ حِجَجٍ µ ¶ ¸ فَمِنْ عِندِكَ وَمَآ أُرِيدُ أَنْ أَشُقَّ عَلَيْكَ سَتَجِدُنِيٓ إِن شَآءَ ٱللَّهُ مِنَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴿٢٧﴾ L القصص: ٢٦ - ٢٧	٣٧ ١٦٩
٧٥-	MwM x y z { | } ~ وَءَاتَيْنَٰهُ مِنَ ٱلْكُنُوزِ مَآ إِنَّ مَفَاتِحَهُۥ لَتَنُوٓأُ بِٱلْعُصْبَةِ © ٱلْقُوَّةِ إِذْ قَالَ لَهُۥ قَوْمُهُۥ لَا تَفْرَحْ إِنَّ ´ µ ¶ ¸ ﴿٧٦﴾ وَٱبْتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلْءَاخِرَةَ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنْيَا وَأَحْسِن كَمَآ أَحْسَنَ ٱللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ ٱلْفَسَادَ فِي ٱلْأَرْضِ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾ ! " # $ % & L القصص: ٧٦ - ٧٨	٥٦ ١٦٦ ١٩٥ ١٩٧
٧٦-	M تِلْكَ ٱلدَّارُ ٱلْءَاخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي ٱلْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَٱلْعَٰقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ L القصص: ٨٣	١٧٠
٧٧-	M ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِي عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ L الروم: ٤١	٤٤ ٤٨ ٥٥
٧٨-	M t u v w x L السجدة: ٧	٢٩
٧٩-	M لَّقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ ٱللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُوا۟ ٱللَّهَ وَٱلْيَوْمَ ٱلْءَاخِرَ وَذَكَرَ ٱللَّهَ كَثِيرًا ﴿٢١﴾ L الأحزاب: ٢١	١٨١

الرقم	الآية	الصفحة
-٨٠	M ^ _ ` a b c L الأحزاب: ٥٢	٢٠٠
-٨١	M Q R S T U V W X L الأحزاب: ٦٧	٩٧
-٨٢	M إِنَّا عَرَضْنَا ٱلْأَمَانَةَ عَلَى ´ µ ¶ ¸ أَن يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا ٱلْإِنسَٰنُ ۖ إِنَّهُۥ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا L الأحزاب: ٧٢	١٦٩
-٨٣	M إِنَّمَا يَخْشَى ٱللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ ´ L فاطر: ٢٨	١٧٣
-٨٤	M p q r s t u v w x y z L يس: ٦٥	٢٠٢
-٨٥	M يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ à لَهُمْ â شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ç L ص: ٢٦	١٨٦
-٨٦	M قُلْ هَلْ يَسْتَوِى ٱلَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ ۗ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُو۟لُوا۟ ٱلْأَلْبَٰبِ L الزمر: ٩	٥٨ ١٧٣
-٨٧	M { ~ مَآ أُرِيكُمْ إِلَّا مَآ أَرَىٰ وَمَآ أَهْدِيكُمْ إِلَّا سَبِيلَ © L غافر: ٢٩	٥٢
-٨٨	M \ ] ^ _ ` a b c d e f g h i j k l m n p q r s t u v w y z { | } ~ L غافر: ٣٦ - ٣٧	٥٢
-٨٩	M وَأُمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ L الشورى: ١٥	١٨٤
-٩٠	M n o p L الشورى: ٣٨	١٩١
-٩١	M D E F G H I J K L M N O P Q R T U V W X Y Z [\ ] ^ _ ` a b c d e f g h i j k l m n o p q s t u v L الزخرف: ٥١ – ٥٤	٥٧
-٩٢	M ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / 0 1 2 3 4 5 6 8 9 L الجاثية: ٢٣	٥٥ ٥٦
-٩٣	M ! " # $ % & ' (| * + , - . / L ق: ١٦	٢٠٠
-٩٤	M : ; < = > ? @ A L ق: ١٨	٢٠١
-٩٥	M هَلْ جَزَآءُ ٱلْإِحْسَٰنِ إِلَّا ´ L الرحمن: ٦٠	١٨٣

<table>
<tr><td>-٩٦</td><td>الحديد: ٤ L B A@ ? > M</td><td>٢٠٠</td></tr>
<tr><td>-٩٧</td><td>+ *) (' & % $ # " ! M
L الحديد: ٢٥</td><td>٢٠٥</td></tr>
<tr><td>-٩٨</td><td>4 3 2 1 0 / . - + *) (' & % $ # " !M
I H G E DC B A@ ? > = < ; : 9 8 7 6 5
المجادلة: ٧ L S R Q P O N L K J</td><td>٢٠٠</td></tr>
<tr><td>-٩٩</td><td>المجادلة: ١١ L â ٱلۡعِلۡمَ à وَٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ مِنكُمۡ ٱلَّذِينَ ٱللَّهُ يَرۡفَعِM</td><td>١٧٣</td></tr>
<tr><td>-١٠٠</td><td>> = < ; 9 8 6 5 4 3 2 1 0 / . - M
الحشر: ١٨ L ?</td><td>٢٠١</td></tr>
<tr><td>-١٠١</td><td>1 0 / . - , + *) (' & % $ # " ! M
> = < ; : 9 8 7 6 5 4 3 2
الممتحنة: ١٢ L I H G F E C B A @</td><td>٩٨</td></tr>
<tr><td>-١٠٢</td><td>{z y xw v u t s r qp o n m l kM
الصف: ٢ – ٣ L } |</td><td>١٨٢</td></tr>
<tr><td>-١٠٣</td><td>التغابن: ١٦ L لِّأَنفُسِكُمۡۗ ~ } | { z yx wM</td><td>٩٤</td></tr>
<tr><td>-١٠٤</td><td>P O N M L K J I H G F E D C B A @M
التحريم: ٣ L _ ^] \ [Y X W V U T S Q</td><td>١٠٩</td></tr>
<tr><td>-١٠٤</td><td>القلم: ٤ L n m l k M</td><td>١٢٧
١٨١</td></tr>
<tr><td>-١٠٥</td><td>القلم: ٣٥ - ٣٦ L تَحۡكُمُونَ مَا لَكُمۡ كَيۡفَ ٣٥ أَفَنَجۡعَلُ ٱلۡمُسۡلِمِينَ كَٱلۡمُجۡرِمِينَM</td><td>١٩٣</td></tr>
<tr><td>-١٠٦</td><td>المدثر: ٣٨ L كُلُّ نَفۡسِۭ بِمَا كَسَبَتۡ رَهِينَةٌM</td><td>٢٠٢</td></tr>
<tr><td>-١٠٧</td><td>القيامة: ١٣ L يُنَبَّؤُاْ ٱلۡإِنسَٰنُ يَوۡمَئِذِۭ بِمَا قَدَّمَ وَأَخَّرَM</td><td>٢٠١</td></tr>
<tr><td>-١٠٨</td><td>القيامة: ١٤ L بَلِ ٱلۡإِنسَٰنُ عَلَىٰ نَفۡسِهِۦ بَصِيرَةٞM</td><td>٢٠٢</td></tr>
<tr><td>-١٠٩</td><td>الفجر: ١٩ L أَكۡلٗا لَّمّٗا © وَتَأۡكُلُونَM</td><td>٥٢</td></tr>
<tr><td>-١١٠</td><td>الفجر: ٢٠ L وَتُحِبُّونَ ٱلۡمَالَ حُبّٗا جَمّٗاM</td><td>٥٦</td></tr>
<tr><td>-١١١</td><td>العلق: ١ - ٥ L O N M L KM</td><td>١٧٣</td></tr>
</table>

فهـــــــــرس الأحاديـــــث

المراجـــــــع

- **القرآن الكريم .**

- الإبراهيم، محمد عقلة، **حوافز العمل بين الإسلام والنظريات الوضــعية**، ط١، مكتبة الرســالة الحديثة، عمان، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

- ابن أبي الحديد، **شرح نهج البلاغة**، ط١، (تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم)، دار إحياء الكتب العربية، ١٩٥٩م.

- ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبــيس، **الــصمت وآداب اللــسان**، ط١ (تحقيق: أبي إسحاق الحويني) ، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠هـ .

- الاتحاد العالمي لمكافحة الفساد، **الفساد المتفشي في الدول النامية يتطلب خطة عمل عالمية**

www.oea.omon.org

- ابن الأثير ، أبو السعادات المبارك بن محمد، **النهاية في غريب الأثر**، (تحقيق: أحمد الــزاوي ومحمود الطناجي)، المكتبة العلمية- بيروت، ١٣٩٩هـ- ١٩٧٩م.

- ابن الأثير ، أبو السعادات المبارك بن محمد ، **الكامل فــي التــاريخ**، دار الكتــب العلميــة، بيروت، ١٩٨٧م .

-أحمد، فؤاد عبد المنعم ، **مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام مع بيان التطبيــق في المملكة العربية السعودية** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٤١١هـ-١٩٩١م.

- أحمد، معاوية أحمد سيد (٢٠٠٣م)، **سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفــساد**، أبحــاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- أدهم، فوزي كمال، **الإدارة الإسلامية"دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة"**، ط١، دار النفائس، عمان، ١٤٢١هـ- ٢٠٠١م.

- ابن الأزرق، أبو عبد الله محمد بن علي (ت٨٩٦هـ)، **بدائع السلك في طبائع الملك** ، (تحقيق: علي سامي النشار)، منشورات وزارة الإعلام، الجمهورية العراقية،دار الحرية للطباعة، بغداد

-- أسئلة وأجوبة بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٥ .

http//www.audit.bureu.gov.jo/index.php?option-com content. View

- الأشعري ،أحمد بن داوود المزجاجي ،**مقدمة في الإدارة الإسلامية** ، ط١ ، جدة ، ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م .

- الأشقر، محمد سليمان، **أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي**، ط١، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠١م.

- الأعرجي، عاصم، **دراسات معاصرة في التطوير الإداري (منظور تطبيقي)** ، دار النشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥م .

- أكرمان، سوزان، **الاقتصاد السياسي للفساد** ،في:(كيمبرلي آن اليوت) (محرر) ، الفساد والاقتصاد العالمي ، ط١، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠هـ-١٤٢٠م.

- الألباني ، محمد ناصر الدين ، **سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها** ، المكتب الإسلامي ، بيروت ، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م .

- الألباني ، محمد ناصر الدين ، **سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها** ، ط١ ،مكتبة المعارف للنشر والتوزيع ، الرياض ، ١٤١٦هـ - ١٩٩٦م .

- الألباني ، محمد ناصر الدين ، **صحيح الترغيب والترهيب** ، ط٥ ، مكتبة المعارف ، الرياض

- الألباني، محمد ناصر الدين، **صحيح الجامع الصغير وزيادته (الفتح الكبير)**،ط٣ ،المكتب الإسلامي، بيروت. ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

- الألوسي ،أبو الفضل محمود ، **روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثـــاني** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت.

- البخاري ، أبو عبد الله محمد بن إسماعيل (ت٢٥٦هـ) ، **صـــحيح البخــاري** ، ط١ ، دار إحياء التراث ، بيروت ، ١٤٢٢هـ- ٢٠٠١م .

- بدوي، أحمد محمد، **جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي**، مطبعة سعد.

- بركاني، أم نائل، **فقه الوسائل في الشريعة الإســلامية**، كتــاب الأمــة، ط١، العــدد ١٢٠، ١٤٢٨هـ- ٢٠٠٧م.

- برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

Programme on Governance in the Arab Regional (POGAR)

- بصول، محمد أنور(٢٠٠٣م)، **جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحـــة الفـــساد**، أبحــاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- بطارسة ، سليمان سليم ، **نظام الوظيفة العامة "المملكة الأردنية الهاشمية(النظرية والتطبيق)"** ، ط١ ، دار المكتبة الوطنية، ١٩٩٧م.

- البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود (ت ٥١٦هـ) ،**معالم التنزيل** ،ط٤ ، (تحقيق : محمــد عبد الله وعثمان جمعة) دار طيبة للنشر ، ١٤١٧هـ-١٩٩٧م .

- البقري، أحمد ماهر، **القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية

- بك،جندي عبد الملك ، **الموسوعة الجنائية** ، ط١ ، مطبعة الاعتمــاد ، مــصر،١٣٦٠هـــــ-١٩٤١م.

- البكري، عبد الرحمن أحمد، **من حياة عمر بن الخطاب**، الإرشاد للطباعة والنشر، بيروت.

- البلاذري، أبو الحسن أحمد بن يحيى بن جابر بن داود (ت٢٧٩هـ)، **فتوح البلدان**، مطبعــة لجنة البيان العربي، القاهرة.

- بهنام ،رمسيس ، **قانون العقوبات جرائم القسم الخاص** ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٩م .

- بوادي، حسنين المحمدي، **الفساد الإداري (لغة المصالح)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

- بوساق، محمد بن المدني(٢٠٠٣م) ، **التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية**، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد،المجلد الأول ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض.

- بيرلاكوم، **الفساد**، (ترجمة سوزان خليل)، ط١، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣م.

- البيهقي ، أبو بكر أحمد بن الحسين ، **السنن الكبرى** ، (تحقيق : محمد عبد القادر عطا) ، مكتبة الباز ، مكة المكرمة ، ١٤١٤-١٩٩٤م .

- البيهقي ، أبو بكر أحمد بن الحسين ، **شعب الإيمان** ، ط١ ، (تحقيق : محمد السعيد وبسيوني زغلول) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٠هـ .

- الترمذي، أبو عيسى محمد بني عيسى من سورة (ت ٢٧٩هـ)، **الجامع الصحيح وهو سنن الترمذي**، (تحقيق: كمال يوسف الحوت)، دار الكتب العلمية، بيروت.

- التميمي، أبو ماجد، **الوظيفة العامة في الإسلام.**
www.tawteen.com.sa/library2a,php

- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت ٧٢٨ هـ)، **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، ط١، دار ابن حزم، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م.

ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت ٧٢٨ هـ)، **الحسبة**، ط١، دار ابن حزم، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٤م.

- ابن تيمية ، أبو العباس أحمد بن عبد الحليم (ت٧٢٨هـ) ، **الفتاوى الكبرى** ، ط١ ، (تحقيق : محمد عبد القادر عطا ومصطفى عبد القادر عطا) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٨هـ - ١٩٧٨م.

- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت٧٢٨هـ) ، **مجموع الفتاوى**، (تحقيق : عامر الجزار وأنوار الباز) ، دار الوفاء ،المنصورة ،مكتبة العبيكان، الرياض ١٤١٨هـ-١٩٩٧م.

- الجاحظ، أبو عثمان عمرو بن بحر، **التاج في أخلاق الملوك**، (تحقيق: أحمد زكي)، دار الفكر، القاهرة، ١٩٤٤م.

- جرار، حسني أدهم، **القدوة الصالحة أخلاق قرآنية ونماذج ربانية**، ط٢، دار الضياء، عمان، ١٤١٧هـ-١٩٩٧م.

- جريدة الرأي ، عمان ، ع١٤٢٣٤، ٣٠أيلول ، ٢٠٠٩م .

- الجصاص، أبو بكر، أحمد بن علي الرازي (ت٣٧٠هـ)،**أحكام القرآن**، ط١، (تحقيق: محمد علي شاهين)، دار الكتب العلمية، بيروت،١٤١٥هـ-١٩٩٤م.

- جعفر، محمد أنس قاسم، **المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢هـ- ١٩٩٢م.

- جفال، علي داود، **أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه "الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية**"، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (٢).

- جودة، عادل، **الحوافز**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دمشق .

- ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد ، **زاد المسير في علم التفسير**، ط٣، ٩م، المكتب الإسلامي، بيروت، ١٤٠٤هـ.

- ابن الجوزي ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، **صفة الصفوة**، ط٢، ٤، (تحقيق: محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي)، دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩هـ- ١٩٧٩م.

-ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد ، **نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر**، ط٣، مؤسسة السائد، عمان، ١٩٨٧م.

- الجويني، إمام الحرمين أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله (ت ٤٧٨هـ) ،**الغياثي "غياث الأمم في التياث الظلم**"،ط٢، (وضع حواشيه: خليل منصور)، دار الكتب العلمية، بيروت،٢٠٠٣م.

- أبو جيب ، سعدي ، **القاموس الفقهي** ، ط٢ ، دار الفكر دمشق ، ذ١٤٠٨هـ- ١٩٨٨م .

- الجيوسي، عبد الله (٢٠٠٥م) ، **الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية)**، مؤتة للبحوث والدراسات، ٢٠ (٥).

- الحاكم، أبو عبد الله محمد بن عبد الله النيسابوري، **المستدرك على الصحيحين**،وبهامشه التلخيص، للذهبي ، شمس الدين أبو عبد الله محمد بن أحمد (ت٧٤٨هـ) ، ط١،(تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا)، دار الكتاب العلمية،بيروت.١٤١١هـ-١٩٩٠م.

- ابن حبان، أبو حاتم محمد بن أحمد ، **صحيح ابن حبان بترتيب ابن بلبان**،ط٢، (تحقيق: شعيب الارنورط)، مؤسسة الرسالة بيروت،١٤١٤هـ-١٩٩٣م.

- حبيش، فوزي ، **الموظف العام حقوق وواجبات**،المنظمة العربية للعلوم الأمنية ، بيروت ، ١٩٨٢م .

-ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد العسقلاني(ت٨٥٢هـ) ، **الإصابة في تمييز الصحابة**، ط١ ،(تحقيق : علي محمد البجاوي) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٤١٢هـ .

- ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد العسقلاني (٨٥٢هـ) ،**هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري** ، (تحقيق : عبد العزيز بن عبد الله بن باز ومحب الدين الخطيب)، دار الفكر، بيروت.

- الحديثي ، فخري عبد الرزاق والزعبي ، خالد حميد ، **شرح قانون العقوبات "لقسم الخـــاص الجرائم الواقعة على الأشخاص"**، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٩م .

- الحديدي ، خميس بن عبد الله بن خميس (٢٠٠١)، **الرقابة الإدارية في الـــشريعة الإســـلامية "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه(غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- حراحشة،عبد المجيد (٢٠٠٣م) ، **الفساد الإداري " دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني"** ، رسالة ماجستير (غير منـــشورة)،جامعة اليرموك ، اربد.

- حرب، سامح حسن (٢٠٠٢م)، **مبادئ الأسلوب الإداري في الإسلام**، رسالة ماجستير (غيـــر منشورة)، جامعة اليرموك، اربد، الأردن.

- حسبان، أحمد، **الفساد الإداري**، الأردن العربي، ٣/٥/ ٢٠٠٩.

http://www.arabjo.net/makals7afah/1919html

- حسنين،علي محمد ، **الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق دراسة مقارنـــة** " ، ط١ ، دار الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٥-١٩٨٥م .

- حشيش، عبد الحميد كمال، **دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي**، مكتبـــة القـــاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٤م.

- الحطاب ، أبو عبد الله شمس الدين محمد بن محمد (ت٩٥٤هـــ)، **مواهـــب الجليـــل بـــشرح مختصر خليل** ، (تحقيق: زكريا عميرات) دار عالم الكتب١٤٢٣هـــ-٢٠٠٣م.

- الحكم الرشيد، **مكافحة الفساد الإداري**، برنامج الأمم المتحدة للإنماء.

http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp

- الحكيم، سعيد، **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية**، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.

- الحلبي ، محمد علي سالم ، **شرح قانون العقوبات "القسم العام"** ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٧م .

- الحلبي، علي بن برهان الدين، **السيرة الحلبية المسمى (إنسان العيون في سيرة الأمين والمأمون)** ، دار المعرفة ، بيروت .

- حمادة، محمد أنور، **الحماية الجنائية للأموال العامة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢م.

- حمارنة، مصطفى والصياغ ، فايز (٢٠٠٤)، **دراسة حالة الأردن**، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦م.

- حماشا، خلدون محمد عقله، **أحكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق**، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠١م.

- حمود ، زهوة عبد الحميد (١٩٨٨م) ، **التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة "** ، رسالة دكتوراه (غير منشورة) ، جامعة الإسكندرية ، الإسكندرية ، مصر.

- ابن حنبل، أبو عبد الله أحمد الشيباني، **فضائل الصحابة**، ط١، (تحقيق وصي الله محمد عباس)،مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤٠٣هـ، ١٩٨٣م.

- ابن حنبل، أبو عبد الله أحمد الشيباني ، **المسند** ، (تحقيق : شعيب الأرنؤوط) ، مؤسسة قرطبة ، القاهرة .

- الحوراني، هاني، **دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط (المرحلة التجريبية) لبنان- العراق- الأردن.

- حومد، أسعد محمود ، **أيسر التفاسير**، (راجعه محمد متولى الشعراوي وأحمد حسن مسلم) ، ط١ ، ١٩٩٠م .

- الخادمي، أبو سعيد محمد بن محمد (ت١١٥٦هـ) ، **بريقة محمودية في شرح طريقة محمدية وشريعة نبوية في سيرة أحمدية.**

- الخازن، أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم ، **لباب التأويل في معاني التنزيل**، دار الفكر ، بيروت ، ١٣٩٩هـ -١٩٧٩م .

- خضر، محمد زكي محمد، **معجم القرآن الكريم**، ١٤٢٦هـ-٢٠٠٥م.

- الخضري، حمد بن عبد العزيز(٢٠٠٣م)، **دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد** ، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- الخضيري، محسن أحمد (١٩٩٠م) ، **الفكر الإداري في الإسلام**، (تحرير: محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي)، في الإدارة في الإسلام، ط١، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، ١٤١٦هـ-١٩٩٥م.

- الخطيب الشربيني،شمس الدين محمد بن محمد ، **مغني المحتاج إلى معرفة معاني الفاظ المنهاج** ، ط١ ، (تحقيق : علي محمد معوض وعادل أحمد) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٥هـ- ١٩٩٤م .

- خفاجي، أحمد رفعت، **جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن**، دار قباء، القاهرة، ١٩٩٩م.

- ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد ، **العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر**، ط٤ ، دار إحياء التراث ، بيروت.

- ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد، **المقدمة** ، ط١ ، دار الفجر للتراث ، القاهرة ، ١٤٢٥هـ -٢٠٠٤م.

- خلف الله ، أحمد طه ، **الموظف العام في قانون العقوبات** ط١ ، مكتب الشرق – الزقـازيق ، ١٩٩٢م.

- ابن خلكان، أبو العباس شمس الدين أحمد بـن محمـد، **وفيـات الأعيـان وأنبـاء أبنـاء الزمان**،(تحقيق: إحسان عباس) دار صادر،بيروت ١٩٠٠م

- خليفة، عبد العزيز عبد المـنعم، **دعـوى إلغـاء القـرار الإداري (الأسـباب والـشروط)** ، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧م.

- خير الله، داوود،(٢٠٠٤م)، **الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها**، نـدوة الفـساد والحكـم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦م.

- داغر، منقذ محمد، **علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومـة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربيـة)**، ط١، مركـز الإمـارات للدراسـات والبحـوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١م.

- دبوسي ،أبو زيد عبد الله بن عمر (ت٤٣٠هـ)، **تأسيس النظـر** ، (تحقيـق :الخـانجي) ، القاهرة .

- الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد (ت١٢٠١هـ) ، **الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك وبالهامش حاشية الشيخ أحمد بن محمد الـصاوي المـالكي** ،(خـرج أحاديثه مصطفى كمال) ، دار المعرف ، مصر ، ١٣٩٢هـ.

- **دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة (١٩٥٢)** (مع جميع التعديلات التي طرأت عليه)

- الدسوقي ، محمد بن أحمد بن عرفة المالكي (ت ١٢٣٠هـ) ، **حاشـية الدسـوقي علـى الشرح الكبير** للشيخ أبو البركات أحمد بن محمد الشهير بالـدردير(ت١٢٠١هـ) ،(خـرج أحاديثه : محمد عبد الله شاهين) ،ط١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٧ -١٩٩٦م .

- الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، **الرقابة الإدارية.**

www.olobathony.com/vb.showthread.php

- أبودية، أحمد، **الفساد "سبله وآليات مكافحته"**، ط١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ٢٠٠٤.

- **ديوان المحاسبة** ، التقرير السنوي السادس والخمسون، ٢٠٠٧.

- **ديوان المحاسبة** ، التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة ٢٠٠٨م.

- ذنيبات، محمد جمال مطلق، **الوجيز في القانون الإداري**، ط١، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣م.

- ذنيبات، محمد محمود (١٩٨٣)، **أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية**، في الرشوة وخطورتها على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م.

- ذنيبات، محمد محمود (١٩٨٣م)، **أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع**، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، ١٤١٢هـ- ١٩٩٢م.

- الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر ، **مفاتيح الغيب**، ط١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١هـ -٢٠٠٠م .

- رحال المعداني ، أبو علي الحسن (ت ١١٤٠هـ) ، **كشف القناع عن تضمين الصناع** ، (دراسة وتحقيق محمد أبو الأجفان) ، ط١ ، دار البشائر الإسلامية ، بيروت ، ١٩٩٦م

- ردايدة، رمزي محمود حامد (٢٠٠٦م) ، **أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي،** رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

- **رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء السابق الدكتور عدنان بــدران** حــول إنشاء هيئة لتنفذ استراتيجيه عامة لمكافحــة الفــساد ، ٢٦ حزيــران ٢٠٠٥ . **body.ph www.kingabdullh.jo/**

- رسلان ، أنور أحمد ، **الوظيفة العامة** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥م.

- رشدي، مراد، **النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي**، ط١، مكتبة نهــضة الــشرق، القاهرة، ١٩٧٦م.

- الرشيدات، ممدوح محمد ، ١٩٩٢م، **الرقابة الإداريــة وأثرهــا علــى أداء الإدارة العامــة الأردنية**، دراسة ميدانية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، رسالة ماجستير (غير منــشورة)، الجامعة الأردنية.

- أبو رمان، حسين، **الأردن في مؤشرات الفساد العالمي**، جريدة اللويبدة، الخميس ١٦ تــشرين أول/ أكتوبر ٢٠٠٨م، **Jordan-net/news/127/ARTICLE**.

- روزيندانا، أوغسطس (٢٠٠٠م) ، **أهمية دور القيادة في محاربة الفساد فــي أوغنــدا**، فــي الفساد والاقتصاد العالمي، (تحرير كيمبرلي آن إليون (ترجمة محمد جمال إمــام)، ط١، مركــز الأهرام للترجمة والنشر.

- ريان، حسين راتب يوسف، **الرقابة المالية في الفقه الإسلامي**، ط١، دار النفــائس ، عمــان ١٤١٩هــ-١٩٩٩م.

- زبيدي، محمد مرتضى بن محمد الحسيني (ت١٢٠٥هــــ) ، **تــاج العــروس مــن جــواهر القاموس**، (اعتنى به ووضع حواشيه عبد المنعم خليل إبراهيم وكريم سيد محمد محمــود)، ط١، ٢٠م، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٧م.

- الزرقا ، أحمد محمد ، **شرح القواعد الفقهية** ، (بقلم مصطفى أحمــد الزرقــا) ، ط٢ ، دار القلم ، دمشق ، ١٤١٧هــ ، ١٩٩٦م .

- الزعبي، خالد سمارة، **النظام الإداري في الأردن**، منشورات لجنة تاريخ الأردن، عمان، ١٩٩٤م.

- الزعبي، علي و النقيب ،خلدون حسن ، **دراسة حالة الكويت**، في الفساد والحكم الصالح في البلاد لعربية، ط٢، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦م.

- الزمخشري، أبو القاسم جار الله محمود بن عمر(ت ٥٣٨هـ) ، **الفائق في غريب الحديث**، ط٢، (تحقيق: علي محمد البجاوي، ومحمد أبوالفضل)، دار المعرفة، بيروت.

- الزمخشري،أبو القاسم جار الله محمود بن عمر (ت ٥٣٨هـ) ، **الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل** ، ط١ ، دار الفكر ، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م.

- الزيلعي، أبو محمد جمال الدين عبد الله بن يوسف بن محمد (ت٧٦٢هـ) ، **نصب الراية لأحاديث الهداية مع حاشيته بغية الألمعي في تخريج الزيلعي**، ط١، ٤٠م (تحقيق: محمد عوامة) ، مؤسسة الريان للطباعة- بيروت، ١٤١٨هـ- ١٩٩٧م

- سالم ، فؤاد الشيخ ومخامرة ، محسن والدهان ، أمية ورمضان ، زياد ، **المفاهيم الإدارية الحديثة** ، ط٩ ، مركز الكتب الأردني ، عمان ، ٢٠٠٩م.

- سالم، حنان، **ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية**، ط١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م .

- السبكي ، تاج الدين عبد الوهاب (ت ٧٧١هـ)، **معيد النعم ومبيد النقم** ،ط١ ، مؤسسة الكتب الثقافية ، بيروت ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٦م.

- السدلان ، صالح بن غانم (١٤١٠-١٤١١هـ) ، **حتمية تطبيق شرع الله في الأرض**، مجلة البحوث الإسلامية، ٧٩ (٢٩).

- السرخسي، أبو بكر محمد بن أحمد بن أبي سهل (ت ٤٨٣هـ) ، **المبسوط**، ط١ ، (دراسة وتحقيق : خليل محيي الدين الميس)، دار الفكر - بيروت، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م.

- ابن سعد، أبو عبد الله محمد بن منيع البصري، **الطبقات الكبرى**، ٨م، (تحقيق: إحسان عباس) دار صادر - بيروت، ١٩٦٨م.

- السعدي، واثبة داود، **الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني "القسم الخاص"**، ط١، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية، اربد، ٢٠٠٠م.

- سعيد ،كامل ، **شرح قانون العقوبات** ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ،١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.

- سكجها، باسم، **الواسطة في الأردن "السر المعلن"**، مؤسسة الأرشيف العربية، ٢٠٠٢م .

- سكيكر ، محمد علي ، **جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية** ، ط١ ،دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨م.

- ابن سلامة ، أبو عبد الله محمد القضاعي ، **دستور معالم الحكم ومأثور مكارم الشيم (من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب)** ، مؤسسة الرسالة ، بيروت .

- ابن سلامة ، أبو عبد الله محمد القضاعي ، **مسند الشهاب** ، (تحقيق : حمدي بن عبد العزيز السلفي) ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٦م .

- سلامة، الطيب، **الأخذ بالرخص وحكمه**، مجله مجمع الفقه الإسلامي رابطة العالم الإسلامي ، ٢ (٨).

- سليمان، مختار عيسى (١٩٩٨م)، **الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان.

- ابن سماك، أبو القاسم محمد بن أبي العلاء، محمد بن محمد، **رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير**، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٤م.

- أبوسن ، أحمد إبراهيم ، **الإدارة في الإسلام** ، ط٢ ، المطبعة العصرية ، دبي ، ١٩٨١م .

- أبوسن ، أحمد إبراهيم(١٤١٣هـ)، **استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري**، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، ١١ (٢١).

- السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت٩١١هـ)، **الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية**،ط١ ، دار الكتب العلمية، بيروت ، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

- السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت٩١١هـ)، **الدر المنثور في التفسير بالمأثور**، ٨م، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٣م.

- شادي، محمد إبراهيم (١٩٩٠م) ، **طرق اختيار القيادات في البنوك الإسلامية في ضوء المنظور الإسلامي** ، في محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط١، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٦هـ-١٩٩٥م.

- الشاذلي ، فتوح عبد الله ، **شرح قانون العقوبات القسم الخاص** ، الكتاب الثاني " جرائم الإعتداء على الأشخاص والأموال " ، دار الهدى للمطبوعات ، الإسكندرية ، ٢٠٠١م .

- الشاطبي، أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي (ت٧٩٠هـ)، **الموافقات** ، ط٣، ٢م، (خرج آياته وفهرس موضوعاته عبد السلام عبد الشافي وشرح وخرج أحاديثه عبد الله دراز"، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م.

- الشافعي، أبو عبد الله محمد بن إدريس (ت٢٠٤هـ)، **الرسالة** ، ط١ ، (تحقيق : أحمد شاكر) ، مكتبة الحلبي ، مصر ، ١٣٥٨هـ -١٩٤٠م .

- شاكر ، أحمد وكرشان، محمود، حوار شامل مع الدستور ، **لا نتصيد أخطاء الآخرين ولا نخضع لأي تأثيرات أو ضغوطات خارجية**، الدستور ٧ آب (أغسطس) ٢٠٠٩م

http://www.addustour.com/printTopic.ospx?ac=localandGover/2009/7

- الشباني، محمد عبد الله ، **الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية** ، ط١ ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧هـ -١٩٧٧م.

- شتار ، السيد علي، **الفساد الإداري ومجتمع المستقبل**، المكتبة المصرية،الإسكندرية، ٢٠٠٣م.

- شرف الدين ، أحمد عبد الرحمن ، **النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣م.

- شطناوي ، علي خطار ، **دراسات في الوظيفة العامة** ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م.

- الشميري، أحمد بن عبد الرحمن (١٤٢٤هـ) ، **مظاهر الانحراف الوظيفي** ، مجلة التدريب والتقنية، (٥٧).

- الشوكاني، محمد بن علي بن محمد، **نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار** ، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت.

- شيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، **الفساد والإصلاح**، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣م.

- الشيخلي ، عبد القادر عبد الحافظ ، **السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة** ، دار الفكر ، عمان ، ١٩٨٣م .

- الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ ، **الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة "**، الرياض ، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، ١٩ (٣٨) .

- الصابوني، محمد علي، **صفوة التفاسير**، ط١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٤٢٣هـ-٢٠٠٢م، .

- صالح، محمد أحمد(٢٠٠٣م) ، **التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية** ، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة من الفساد ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- صفوت، أحمد زكي، **جمهرة خطب العرب في العصور العربية الزاهرة**، المكتبة العلمية ، بيروت .

- الصلابي، علي محمد، **سيرة أبو بكر الصديق رضي الله عنه شخصيته وعصره**، ١٤٢٢هـ- ٢٠٠١م.

- الصلابي، علي محمد ، **سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه** ، دار الثقافة ، اربد.

- الصلابي، علي محمد، **سيرة عثمان بن عفان رضي الله عنه**، ط١، ١٤٢٧هـ- ٢٠٠٦م.

- الصنعاني ، محمد بن إسماعيل(١١٨٢هـ)، **سبل السلام** ، ط٤ ، مكتبة مصطفى البابي الحلبي ، ١٣٧٩هـ -١٩٦٠م .

- الضحيان، عبد الرحمن إبراهيم، **الإدارة في الإسلام" الفكر والتطبيق**"، ط١، دار الشروق، جدة، ١٤٠٧هـ-١٩٨٦م.

- ابن ضويان، إبراهيم بن محمد بن سالم (ت١٣٥٣هـ) ، **منار السبيل في شرح الدليل**، ط٧، (تحقيق: زهير الشاوش) ، المكتب الإسلامي،١٤٠٩هـ-١٩٨٩م.

- الطبراني، أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب، **المعجم الكبير**،ط٢،(تحقيق:حمدي بن عبد المجيد)، مكتبة العلوم والحكم، الموصل،١٤٠٤هـ-١٩٨٣م.

- الطبراني، أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب، **المعجم الأوسط** ، (تحقيق : طارق بن عوض ، وعبد المحسن بن ابراهيم الحسيني) ، دار الحرمين ، القاهرة ، ١٤١٥هـ .

- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير(ت٣١٠هـ)، **تاريخ الأمم والملوك**، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧هـ.

- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير (ت٣١٠هـ)، **جامع البيان في تأويل القرآن**، ط١،(تحقيق: أحمد محمد شاكر)، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤٢٠هـ- ٢٠٠٠م.

- الطرطوشي، أبو بكر محمد بن الوليد الفهري (ت٥٢٠م) ، **سراج الملوك**،ط١ ، (حققه : محمد فتحي أبو بكر) ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٤١٤هـ - ١٩٩٤ م .

- الطروانة ،محمد إبراهيم، **أثر الإصلاح الإداري في التنمية "التجربة الأردنية"** ، ط١، دار اليراع للنشر، عمان، ١٤٣٦هـ - ٢٠٠٦م.

- الطريقي،عبد الله بن عبد المحسن ،**جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية** ، ط٣ ، السعودية ، الرياض ، ١٤٣هـ - ١٩٨٢م.

- طعامنة ، محمد (٢٠٠٤) ، **إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية "دراسة تحليلية للتجربة الأردنية"** ، مؤتمر تحديات التنمية وتحديث الإدارة في الوطن العربي، ليبيا ، طرابلس (١٥-١٧) مارس (آذار).

- طلبة، عبد الله، **الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر**، مؤسسة الوحدة، ١٤٠١هـ-١٩٨٠م.

- الطماوي، سليمان، **عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة**، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٦٥م.

- الطماوي ،سليمان ، **الوجيز في القانون الإداري** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٢م.

- الطيب ، حسن أبشر (١٩٨٦م) ، **الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة** ، في ناصر محمد الصائغ (محرر) ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط١ ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن.

- الظاهر، خالد خليل، **نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام**، ط١، دار المعراج للنشر، الرياض، ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م.

- عبد الهادي، حمدي أمين، **الفكر الإداري الإسلامي المقارن الأصول العامة**، ط٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٥م.

- ابن عابدين، محمد أمين ، **حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان** ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٥هـ-١٩٩٥م .

- عارف،ديالا الحج ، **الإصلاح الإداري " الفكر والممارسة** " ، ط١ ، دار الرضا ،دمشق ، ٢٠٠٣م.

- ابن عاشور، محمد الطاهر بن محمد (ت١٣٩٣هـ)، **التحرير والتنوير، المعروف بتفسير ابن عاشور**، ط١، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ١٤٢٠هـ- ٢٠٠٠م.

- عالية، مير، **نظرية الدولة وآدابها في الإسلام**، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر، بيرت، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

- عبد التواب، معوض، **القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار وشهادة الزور**، ط٤، دار الفكر القانوني ، طنطا، ٢٠٠٧م.

- عبد اللطيف، أحمد محمد أحمد ، **جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات** ، مكتبة الرسالة الدولية ، القاهرة .

- عبد اللطيف، عادل (٢٠٠٤م) ، **الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها**، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط٢، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦م .

- عبد الله، عبد الغني بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة**، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٣م.

- عبد الله، لحسن بو نعامة،(٢٠٠٣م) ، **الفساد وأثره في القطاع الخاص**، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- عبد المنعم ، سليمان ،و أبو عامر ، محمد زكي ، **قانون العقوبات اللبناني "القسم الخاص"** ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٦م .

- عبد الهادي ،حمدي ، **الفكر الإداري الإسلامي المقارن الأصول العامة** ، ط٥ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥م .

- عبيدات، زهاء الدين، **القيادة والإدارة التربوية في الإسلام**، ط ، دار البيارق، عمان، ١٤٢٢هـ- ٢٠٠١م.

- العتوم ،منصور إبراهيم ، **المسؤولية التأديبية للموظف" دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا** " ، ط١ ، مطبعة الشرق ، عمان.

- العتيبي، نواف بن خالد(٢٠٠٣م)، **العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية**، ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- ابن عثيمين ، محمد صالح ، **شرح كتاب السياسة الشرعية**، (تحقيق : صلاح السعيد) ، ط١، مكتبة فياض المنصور ، المنصورة ، ١٤٢٦- ٢٠٠٥م .

- عجيلة، عاصم أحمد، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً ، تأديبياً، جنائياً، مدنياً**، عالم الكتب، القاهرة.

- ابن عربي، أبو بكر محمد بن عبد الله (ت٥٤٣هـ) ،**أحكام القرآن**، ط١ ، (تحقيق : علي محمد البجاوي) ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .

- العريس، محمد، **موسوعة التاريخ الإسلامي "العصر العثماني"**، ط١، دار اليوسف، بيروت، ٢٠٠٥م.

- العريس، محمد، **موسوعة التاريخ الإسلامي "العصر المملوكي (٦٤٨- ٩٢٣هـ/ ١٢٥٨-١٥١٧م)"**، ط١، دار اليوسف، بيروت،٢٠٠٦م.

- العز بن عبد السلام ، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت٦٦٠هـ)، **شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال** ، ط٢ ، (تحقيق : إياد خالد طباع) ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٩٦م.

- العز بن عبد السلام ، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت ٦٦٠هـ)، **قواعد الأحكام في مصالح الأنام** ، (تحقيق :محمود بن التلاميد)،دار المعارف، بيروت.

- عرسان، محمد، **٦٤% من الرأي العام الأردني يعتقدون بوجود فساد في القطاعين العام والخاص**، عمان نت، ١ تشرين ثاني ٢٠٠٦.

http://www.ammannet.net/look/article.tpl?idpublication=37nrlssue58nrsection-18Nartice-103198idlanguage=19.

- ابن عساكر، أبو القاسم علي بن الحسن ابن هبة الله (ت٥٧١هـ) ، **تاريخ دمشق** ، ط١ ، (تحقيق ودراسة : علي شيري) ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٩هـ -١٩٩٨م.

- العظيم آبادي، أبو الطيب محمد شمس الحق، **عون المعبود شرح سنن أبي داوود**، ط٢، ١٤م، دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١٩هـ-١٩٩٨م .

- عكايلة ، عبد الله علي ، **نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري** ، في :ناصر محمد الصائغ(محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،عمان.

- عكايلة، عبد الله علي(١٩٨٣م)، **الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة** ، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٢م.

- علي، جعفر عبد السلام(٢٠٠٣م) ، **التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد**، المجلد الأول ، أكاديمية نايف العربية للعلـوم الأمنيـة، الرياض، ١٤٢٤هـ.

- عمر، فؤاد عبد الله، **أخلاق العمل وسلوك العاملين**، ط١، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالبنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٩هـ.

- العمري، أكرم ضياء (رمضان ١٤١٤هـ) ، **قيم المجتمع الإسلامي من منظـور تـاريخي**، كتاب الأمة، ١ (٣٩).

- عودة، عبد القادر، **التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقـانون الوضـعي**، ط١٤، مؤسـسة الرسالة، بيروت، ١٤١٩هـ- ١٩٩٨م.

- عيد، محمد فتحي. (٢٠٠٣م)، **الجريمة المنظمة والفساد**، أبحاث المؤتمر الـدولي لمكافحـة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- عيسى ،عبد السلام بن محسن ، **دراسة نقدية في المرويات الواردة في شخصية عمـر بـن الخطاب رضي الله عنه وسياسته الإدارية** ، ط١ ، عمادة البحث العلمي بالجامعـة الإسـلامية ، المدينة المنورة ، ١٤٢٣هـ-٢٠٠٢م .

- عيسى، عبد القادر، **حقائق عن التصوف**، ط٥، مطبعة النـواعير ، الرمـادي، ١٤١٣هـ- ١٩٩٢م.

- عيسى، لؤي أديب سليمان، **كيف نحمي أنفـسنا مـن الفـساد الإداري**، جريـدة الدسـتور، عمـان،ع ١٤٧٦٦ آذار ٢٠٠٨م.

- أبوعين، قاسم محمد مصطفى، **تطوير معايير التنظيم الإداري بـين المركزيـة واللامركزيـة "وزارة التربية والتعليم الأردنية أنموذجا ١٩٢١- ١٩٩٥م"** ، وزارة الثقافة، عمان، ٢٠٠٧م .

- أبو عينين، جميل جودت، **أصول الإدارة من القرآن والسنة**، ط١، دار ومكتبة الهــلال، ودار البحار، بيروت، ٢٠٠٢م.

- العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد(ت٨٥٥هــ) ، **عمدة القــارئ شــرح صــحيح البخاري** ، ط١ ،(إشراف : صدقي جميل العطار)، دار الفكر ، بيروت ، ١٤٢٥هــ- ٢٠٠٥م

- العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد(ت٨٥٥هــ) ، شرح سنن أبــي داوود ، ط١ ، (تحقيق : خالد بن إبراهيم المصري) ، مكتبة الراشد ، الرياض ، ١٤٢٠ هــ- ١٩٩٩م .

- الغزالي،أبو حامد محمد بن محمــد(ت٥٠٥هــــ)، **إحيــاء علــوم الــدين**، ط١،دار الكتــب العلمية،بيروت،١٤٢٣هــ-٢٠٠٢م.

- الغزالي ، أبو حامد محمد بن محمد(ت٥٠٥هــ)، **التبر المسبوك في نصيحة الملــوك**، ط١، (ضبطه : أحمد شمس الدين) ، دار الكتب العلمية ، بيروت، ١٤٠٩هــ-١٩٨٨م.

- الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد (ت٥٠٥هــ)، **فضائح الباطنية** ،(تحقيــق: عبــد الــرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت.

- ابن فارس، أبو الحسين أحمد الرازي (ت٣٩٥هــ)، **معجــم مقــاييس اللغــة**، ط١، (وضــع حواشيه: إبراهيم شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٠هــ- ١٩٩٩م.

- فارس، علي أحمد، **حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجاً"**، اللجنة العربية لحقــوق الإنــسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ٢٠٠٨م، **http://mesr.net**

- الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد، **العــين**، د.ط، (تحقيــق مهــدي المخزومــي وإبراهيم السامرائي)، دار مكتبة الهلال .

- **الفساد البيئي أسبابه وعلاجه http://www.ibtesama.com/vb/showthrad-t** .

- فهمي، مصطفى أبو زيد ، **فن الحكم في الإسلام** ، المكتب المــصري الحــديث ، القــاهرة ، ١٩٨١م.

- ابن قاضي سماوه، محمود بن إسرائيل ، **جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمـــل الأئمـــة**، ط١، الأزهرية، ١٣٠٠هـ..

- **قانون البينات** رقم (٣٠) لسنة (١٩٥٠م) .

- **قانون حماية أسرار** ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١.

- **قانون ديوان المحاسبة** رقم (٨٩) لسنة (١٩٥٢م) .

- **قانون ديوان المظالم** رقم (١) لسنة (٢٠٠٨م) .

- **قانون العقوبات** رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠) .

- **قانون المنافسة** رقم (٣٣) لسنة(٢٠٠٤) .

- **قانون هيئة مكافحة الفساد** رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦م) .

- ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري (ت٢٧٦هـ)، **الإمامة والسياسة "المعـروف بتاريخ الخلفاء"**، (تحقيق :طه محمد الزين)، مؤسسة الحلبي وشركاه.

- قحطان، عبد القادر محمد (٢٠٠٤م) ، **الجهود العربية في مكافحة الفساد**، أبحـاث المـؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- ابن قدامة، أبو محمد عبد الله بن أحمد المقدسي، **المغني في فقه الإمـام أحمـد بـن حنبـل الشيباني**،دار الفكر ،بيروت،ط١، ١٤٠٥هـ.

- القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت٦٨٤هـ) ، **الفروق وأنـوار البـروق فـي أنـواء الفروق وبحاشيته كتابين تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية** ، للشيخ محمـد علي بن حسين المالكي ، ط١ ، (ضبطه : خليل المنصور) ، دار الكتب العلميـة ، بيـروت ، ١٤١٨هـ- ١٩٩٨م.

- القرشي ، غالب عبد الكافي ، **أوليات الفاروق في السياسة والإدارة والقضاء** ، دار الوفـاء ، المنصورة ،١٤٢٩هـ- ٢٠٠٨م.

- القرضاوي، يوسف، **كيف نتعامل مع القرآن العظيم**، ط٥، دار الشروق، القاهرة، ١٤٢٧هـ-٢٠٠٦م.

- القرطبي، أبو عبد الله محمد بن احمد الأنصاري ، **الجامع لأحكام القرآن**، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٤٠٥ - ١٩٨٥م.

- القضاة، آدم نوح (٢٠٠٣م)، **نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري**، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- قطب ،سيد، **في ظلال القرآن**، ط٨ ، دار الشروق ، بيروت ، ١٣٩٩هـ-١٩٧٩م.

- قلعة جي ، محمود رواس ، **معجم لغة الفقهاء** ، ط٢ ، دار النفائس ، بيروت ، ١٤٠٨-١٩٨٨م .

- القلقشندي، أحمد بن علي (ت٨٢٠هـ)، **صبح الأعشى في صناعة الإنشا**، ط١، م١٤ (تحقيق يوسف علي طويل)، دار الفكر، دمشق، ١٩٨٧م.

- القلقشندي ، أحمد بن علي (ت٨٢٠هـ)، **مآثر الإنافة في معالم الخلافة** ، (تحقيق : عبد الستار أحمد فراج) ، عالم الكتب ، بيروت .

- القيسي ، ابراهيم طه وآخرون ، **العلوم الإسلامية والتربية الإسلامية** ، ط١ ، وزارة التربية والتعليم ، إدارة المناهج والكتب المدرسية ، ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م .

- ابن القيم ، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر ، **إعلام الموقعين عن رب العالمين** ، (تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٩٧٣م.

- ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر ، **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية**، (تحقيق : محمد جميل غازي)، مطبعة المدني، القاهرة.

- الكاساني،أبو بكر علاء الدين بن مسعود (ت ٥٨٧هـ) ، **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع**، ط٢ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

- الكبيسي، عامر،**الفساد والعولمة تزامن لا توأمة** ، المكتب الجامعي الحديث ، الرياض ،٢٠٠٥م.

- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل (ت٧٧٤هـ)، **البداية والنهاية**، ، ط١ ، (تحقيق : علي الشيري) ، دار إحياء التراث، بيروت ، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م .

- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل (ت ٧٧٤هـ) ،**تفسير القرآن العظيم**، ط٢،(قدم له : عبد القادر الأرنؤوط)، مكتبة دار الفيحاء ،دمشق ، ومكتبة دار السلام ، الرياض ، ١٤١٨هـ _١٩٩٨م.

- ابن كثير أبو الفداء إسماعيل(ت٧٧٤هـ)، ،**السيرة النبوية**،(تحقيق: مصطفى عبد الواحد)،دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٦هـ- ١٩٧١م.

- كريم، حسن، (٢٠٠٤م)، **مفهوم الحكم الصالح**، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط٢، بيروت، المعهد السويدي الإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.

- كليتجارد، روبرت، **السيطرة على الفساد**، (ترجمة علي حسين حجاج)، (مراجعة فاروق جرار)، دار البشير، ١٩٩٤.

- كنعان، نواف، **القانون الإداري "الكتاب الأول"**، ط١، دار الثقافة،عمان، ٢٠٠٦م.

- كنعان، نواف، **القانون الإداري " الكتاب الثاني "** ، ط١، دار الثقافة، عمان ،٢٠٠٧م.

- الكيلاني، عبد الله إبراهيم (٢٠٠٩) ، **إدارة الأزمة مقاربة التراث والآخر**، كتاب الأمة ، قطر ، السنة (٢٩) العدد(١٣١).

- الكيلاني، عبد الرحمن إبراهيم، **قواعد المقاصد عند الإمام الشاطبي عرضاً ودراسة وتحليلاً**، ط١، دار الفكر- دمشق، ١٤٢١هـ- ٢٠٠٠م.

- مؤيد أبو صبيح ومعتصم الرقاد، **وزارة تطوير القطاع العام تعيد إطلاق مدونة السلوك الوظيفي**، جريدة الغد، عمان، ع ١٨٦٣، السبت ٢٠٠٩/١٠/٣م.**www.nit.gov.jo**

- ابن ماجه، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، **السنن**،ط١،(حقق أصـوله: خليـل مـأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت ١٤١٦ هـ -١٩٩٦م.

- الماوردي ،أبو الحسن علي بن محمد (ت٤٥٠ هـ)، **الأحكام السلطانية**، (تحقيق أحمد جـاد)، دار الحديث، القاهرة.

- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت ٤٥٠هـ)، **أدب الدنيا والدين** ، (تحقيق: مـصطفى عبد القادر عطا) دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت.

- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت٤٥٠هـ) ، **الحاوي الكبير في فقه الـشافعي**،ط١،(تحقيق : علي محمد معوض وعادل أحمد) ، دار الكتب العلمية، بيروت ، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م.

- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت٤٥٠هـ) ، **قوانين الوزارة**، ط٣ ، (تحقيق : فؤاد عبد المنعم ومحمد سليمان)، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٤١١هـ -١٩٩١م.

- المباركفوري، أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن بن عبد الـرحيم (ت١٥٥٣هـ) ، **تحفـة الأحوذي شرح جامع الترمـذي**،ط٢، (تحقيق: عبد الوهاب بن عبد اللطيف)، المكتبـة الـسلفية، المدينة المنورة، ١٣٨٣هـ-١٩٦٣م.

- المبرد ، يوسف بن حسن بن عبد الهادي (ت٩٠٩هـ)، **محض الصواب في فـضائل أميـر المؤمنين عمر بن الخطاب**، ط١، (تحقيق : عبد العزيز بن عبد المحـسن) ، عمـادة البحـث العلمي بالجامعة الإسلامية ، المدينة المنورة ، ١٤٢٠هـ -٢٠٠٠م .

- المتقي الهندي ، علاء الدين علي بن حسام الدين (ت٩٧٥هـ) ، **كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال** ، ط٥ ، (تحقيق : بكري حياني وصفوة السقا) ، مؤسـسة الرسـالة ، ١٤٠١هـ - ١٩٨١م .

- المتيت ، أبو يزيد علي ، **جرائم الإهمال** ، ط٥ ، مؤسسة سـباب الجامعـة ، الإسـكندرية ، ١٩٨٦م.

- مجذوب ، طارق ، **الإدارة العامة العملية "الإدارية والوظيفة العامـــة والإصـــلاح الإداري"** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢م.

- مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة ١٩٦٧.

- مجلة نقابة المحامين الأردنية، ١٩٧٢م، العدد١١.

- مجلة نقابة المحامين الأردنية ، ١٩٧٩م ، العدد ٢ .

- مجلة نقابة المحامين الأردنية ، سنة ١٩٨٠.

- مجلة نقابة المحامين الأردنية ، ١٩٨٨م ، العدد ٤-٦.

- مجلة نقابة المحامين الأردنية ، ١٩٨٩م ، العدد ١١- ١٢ .

- مجلة نقابة المحامين الأردنية، ٢٠٠٨، عدد ٤-٦ .

- محمد، عوض ، **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الإســكندرية، ١٩٨٥م.

- محمود، إبراهيم عبد الصادق، **فقه الصلاحية للولاية العامة**، ٢٠٠٢م.

http://www.meshkat.net/new/contents

- **مخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها.**

http://faculty.educ.sa/1AS/Mashooqi/files/okhalq-eeatalmhna13almkhalfat almhneea0000saelsaltqhlbaleeha0 doc

- مدكور، حسين، **الرشوة في الفقه الإسلامي مقارناً بالقـــانون**، ط١، دار النهـضة العربيـــة، القاهرة، ١٤٠٤هـــ، ١٩٨٤م.

- المرجاني، أحمد بن داود (أغسطس ١٩٩٨م)، **الرقابة في الإدارة الإسلامية**، مجلة الــشريعة والدراسات الإسلامية، (٣٥).

- المرداوي، أبو الحسن علاء الدين علي بن سليمان الدمشقي (ت٨٨٥هـ)،**الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف على مذهب الإمام أحمد بن حنبل**،ط١، دار إحياء التراث العربي، بيروت،١٤١٩هـ.

- ابن مسكويه، أبو علي أحمد بن محمد (ت ٤٢١هـ)، **تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق**، بهامش أدب الدنيا والدين لأبي الحسن علي بن محمد الماوردي ، المطبعة الشرقية، مصر.

- مسلم، أبو الحسين بن الحجاج النيسابوري (ت٢٦١هـ)،**صحيح مسلم** ،(تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي)، رئاسة إدارة البحوث العلمية والإفتاء السعودية،١٤١٤هـ١٩٩٤م.

- **مشروع أردني أوروبي لمكافحة الفساد** ،وكالة الأنباء الأردنية ، بترا، عمان ، الثلاثاء، ٧ تموز (يوليو) ٢٠٠٩.**http://www.petra.gov.jo/Artical.aspx2lng**

- المشهداني، محمد أحمد، **الوسيط في شرح قانون العقوبات**، ط١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣م.

- المصري ، أحمد محمد ، **الإدارة في الإسلام** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤م.

- المصري، محمد، **استطلاع للرأي العام حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي بعد مرور مائة يوم على تشكيلها**، وحدة استطلاع الرأي العام، مركز الدراسات الإستراتيجية الجامعة الأردنية ، آذار ٢٠٠٨م.

www.CSS-Jordan.org/uploadpolling/.doc .

- مصطفى، علي عبد القادر، **الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث**، ط١، مطبعة السعادة، ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م.

- ابن مفلح، أبو عبد الله شمس الدين محمد المقدسي (ت٧٦٣هـ)، **الآداب الشرعية والمنح المرعية** ،توزيع رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء ، الرياض.

- مقدم ، سعيد ،**أخلاقيات الوظيفة العمومية " دراسة نظرية تطبيقيــة فــي زاويــة التأصــيل والالتزامات المهنية والنظام التأديبي للموظفين**" ، ط١ ، دار الأمة ، الجزائر ،١٩٩٧م.

- **مكافحة الفساد** : **لدينا قضايا فساد إداري بالملايين** ، عمان نت ، ١ تموز ٢٠٠٩م .

http://www.ammannet.net/look/article.tpl?IdLanguage=18&IdPublic ation=3&NrArticle=30969&NrIs

- ملكاوي ،محمد ،(١٨١) **برنامجا نفذها المعهد الوطني للتدريب خــلال ٧ أشــهر** ،الجزيــرة الــــشاملة ،٢٤ /٨/ ٢٠٠٩م .

http://jazeeranews.net/news/local/3314-

- ملكاوي، مي، **استطلاع صور الفساد يعكس تراجع مجلس النواب في مكافحته كمــا كانــت مجلــــــــــس النــــــــــواب**، المرصـــــــــــــد البرلمـــــــــــــاني، ٢٦ آب ٢٠٠٦. h**ttp://ammonnel.net/Look/marsad/mediaditpl?idlangrage=18old** publication=3

- المناوي، محمد عبد الرؤوف، **فيض القدير شرح الجــامع الــصغير مــن أحاديــث البــشير النذير**،ط١،(ضبطه : أحمد عبد السلام)،دار الكتب العلمية،بيروت،١٤١٥هـــ-١٩٩٤م.

- المنشاوي،عبد الحميد، **جرائم القــذف والــسب وإفــشاء الأســرار**، دار الفكــر الجــامعي، الإسكندرية.

- ابن منظور، أبو الفضل بن مكرم ، **لسان العرب**، د.ط، ١٥م، دار صادر، بيروت.

- المهدي، حسين بن محمد، **الجرائم الماسة بالوظيفة العامة**، ٢٠٠٠م.

- المودودي، أبو الأعلى، **الحكومة الإسلامية**، (ترجمة: أحمد إدريس) الدار الــسعودية، جــده، ١٤٠٤هـــ- ١٩٨٤م.

- موسى، عيسى عبد الباقي، (٢٠٠٤م) ، **معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد" دراسة تحليلية ميدانية**"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر .

- النابلسي، شاكر، **فتح ملفات الفساد الأردني: لماذا الآن،** شفافية الشرق الأوسط ١٣ يناير ٢٠٠٧، **www.metranparent.com/shakier_nabulsi-jordan**

- النادي، فؤاد محمد (١٩٩٠م) ، **بعض المفاهيم الإدارية والسياسة من منظور إسلامي،** في محمد عبدالله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط١، جده، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، ١٤١٦هـ-١٩٩٥م.

- الناصر، محمد عليوي، **خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية،** ط١، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠١م.

- ناصر، ناصر عبيد ، **ظاهرة الفساد مقاربة سوسيولوجية اقتصادية،** دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، ٢٠٠٢م.

- نافعة، حسن (٢٠٠٤م) ، **دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد،** ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط٢، المعهد السويدي الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦م،.

- نبيل، طارق شفيق ، **المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني،** مطبعة التوفيق، عمان.

- نجم، محمد صبحي، **قانون العقوبات القسم الخاص "الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها"**، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦م .

- ابن نجيم ، زين الدين إبراهيم (ت٩٧٠هـ) ، **الأشباه والنظائر وبحاشيته نزهة النواظر على الأشباه والنظائر** لأبن عابدين (ت١٢٥٢هـ) ،ط١ ،(تحقيق: محمد مطيع الحافظ) ، دار الفكر ، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م .

- ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت١٠٠٥هـ) ، **النهر الفائق شرح كنز الدقائق** ،ط١ ، (تحقيق : أحمد عزو) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ،١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م ،

- الندوي ، علي أحمد ، **القواعد الفقهية** ، ط٦ ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٥ هـ - ٢٠٠٤م .

- الشيخ نظام وجماعة من علماء الهند ، **الفتاوى الهندية المعروفة بالفتاوى العالمكرية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان** ،ط١ ، (ضبطه : عبد اللطيف حسن) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١هـ -٢٠٠٠م .

- **نظام السلك الدبلوماسي الأردني لسنة (١٩٩٣م)** .

- **نظام التنظيم الإداري للمعهد الوطني للتدريب** ، رقم (٣١) لسنة (٢٠٠١) .

- **نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية**، رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٧).

- أبو نعيم، أحمد بن عبد الله بن أحمد الأصبهاني (ت ٤٣٠هـ) ، **حلية الأولياء وطبقات الأصفياء**، ط٤، دار الكتاب العربي بيروت، ١٤٠٥هـ .

- النووي، أبو زكريا يحيى بن شرف، **صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج**، ط٦، ٦م، (تحقيق : خليل مأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م.

- ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت ٢١٣هـ) ، **السيرة النبوية** ، ط١ ، (تحقيق: وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد) ، مكتبة الصفا، القاهرة ، ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١م.

- هلال، محمد عبد الغني حسن، **مقاومة ومواجهة الفساد "القضاء على أسباب الفساد"**، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧م .

- هيئة الأمم المتحدة ، **الفساد في الحكومة**، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٩٤م.

- الهيجان، عبد الرحمن بن أحمد (٢٠٠٣م)، **الفساد وأثره في الجهاز الحكومي**، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- هيكل ، السيد خليل ، **القانون الإداري السعودي** ، ط١ ، مطابع جامعة الملك سعود ، ١٤١٥هـ- ١٩٩٤م.

- الواحدي، أبو الحسن علي بن أحمد (ت٤٦٨هـ)، **أسباب النزول**، (تحقيق: أيمن صالح شعبان)، دار الحديث ،القاهرة، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م.

- الواقدي، أبو عبد الله محمد بن عمر (ت٢٠٧هـ) ، **فتوح الشام**، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٧هـ- ١٩٩٧م.

- وردم، باتر محمد علي، **استطلاع الفساد في الأردن، مرصد الأردن**، الخميس ٢ نوفمبر ٢٠٠٦م- http://www.jordanwatch.net/arabic/archive/2006/111/112873ht

- وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، **الموسوعة الفقهية الكويتية** ، ط٢ ، دار السلاسل ، الكويت ، ١٤٠٤هـ.

- وزارة التربية والتعليم ، اربد الأولى ،**تعميم رقم (٦٥٠) لسنة (٢٠٠٩م)** بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/٦م .

- وصفي، مصطفى كمال (١٣٩٥هـ- ١٣٩٦م) ، **الحسبة والنظام الإداري** ، مجلة البحوث الإسلامية، ٢ (٢).

- وكيع، أبو بكر محمد بن خلف بن حيان (ت٣٠٦هـ) **أخبار القضاة**، ط١، ٣م (صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه :عبد العزيز مصطفى المراغي)، المكتبة التجارية الكبرى- مصر ١٣٦٦هـ- ١٩٤٧م.

- يماني ، هناء ، **الفساد الإداري من منظور إسلامي** ، مقال منشور على الانترنت .

- ياقوت، محمد ماجد، **شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة**،منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦م.

- يوسف، يعقوب بن إبراهيم (ت١٨٢هـ) ، **الخراج** ، دار المعرفة ، بيروت.

- اليوسف، يوسف خليفة(٢٠٠٤م) ، **دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة**، مفهوم الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي الإسكندرية، بيروت، ط٢، ٢٠٠٦م .

- أبو يونس، محمد باهي ، **الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي** ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،١٩٩٩م.

The Administrative Corruption and Treatment in The Islamic Jurisprudence

Comparative Study of Jordanian Administrative law

BY

Mahmoud Mohammad Atteh Ma"abreh

Supervisor

Dr. Arif. Abu Eid

ABSTRACT

This study is talking about the issue of administrative corruption, and amid to demonstrate its origin, existence and determine its characteristics and influence, by identifying concept, types, tools, and treatment, compared to the Islamic law ,highlighting the interest of Islam in this matter by placing the suitable solutions for it, this study includes of an introduction, four chapters and conclusion. The introduction mentioned the problem of study, which is the impact of corruption in the entire field of life and the role law and Islamic law (Sharia).

The first chapter is talking about public employment and public employee, his duties and rights, according to the Jordanian civil service NO (30/2007); this chapter identifies the Jordan's administrative law, and compared with the Islamic law (Sharia).

The second chapter is definition the administrative corruption , it's characteristics, history, causes and effect, where the first part(research) deal with definition of corruption and its tools, in both sides (lawfulness and legitimacy). Whereas the second topic is talking about the concept of the administrative corruption and the criteria's, which is adapted in determining its concept, characteristics and markings that distinguish it from other types of corruption , while the third topic is talking about the

administrative corruption in the historical perspective corruption, international and local(Jordan) attitude , while this chapter is ended with the fourth topic which dealt with the causes of the administrative corruption.

The 3rd chapter concentrated on the types of administrative corruption and the attitude of law and sharia , whereas it gives details bout the most important of deviations in the job based on three shapes which is: systematic, behavior, and criminal deviations ,and every type has involved under independent part, and mention the most important picture of all kinds of deviations.

The fourth chapter will be important chapter of this thesis and will present in details the means of remedying the administrative corruption in the perspective of Islamic law, and the Jordanian experience in its curing , where s hadith (prophetic tradition)has divided the treatment of administrative corruption into four topics and every topic take an anchor when its adapted ,it will be an effective treatment in struggling against corruption and will reduce it, these cornerstones are: The governing(authority of state) the commander of the administrative , but the fifth topic discussed the Jordanian experience in treating with the administrative corruption ,then this thesis ended with the epilogue which is consist of the most important of results to clarify how the Hashemite kingdom of Jordan dealing with public employment, public employee and his duties and rights, and the types of the administrative corruption and its treatment compared with the Islamic law.

The most important of the recommendations are calling to focus on religious enlightenment , which is including the consolidation of adapting self censorship ,which is including consolidation of adapting self censorship, and building up religious faith of the employee , because it's the cornerstone of the supervision on the earth and the safety valve and the basic of treatment